



ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ

ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ & ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΣΧΟΛΗ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ & ΔΗΜ.ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΤΜΗΜΑ: ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

ΝΟΜΙΚΟΣ ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΣ: ΔΗΜΟΣΙΟ ΚΑΙ ΙΔΙΩΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ

Η ΚΑΚΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ. ΜΕΣΑ ΕΛΕΓΧΟΥ

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

ΛΑΜΠΡΙΝΗΣ ΣΕΡΓΗ

(ΑΡΙΘ.ΜΗΤΡΩΟΥ: 7115Μ093)

ΕΠΙΒΛΕΠΟΥΣΑ:

Καθηγήτρια ΑΝΔΡΟΜΑΧΗ ΜΑΡΚΑΝΤΩΝΑΤΟΥ - ΣΚΑΛΤΣΑ

ΑΘΗΝΑ 2016

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Εκφράζω θερμές ευχαριστίες στην καθηγήτρια μου κ.Ανδρομάχη Μαρκαντωνάτου Σκαλτσά, για την πολύτιμη βοήθεια της και στην οικογένεια μου για τη στήριξη της.

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ	2
ΠΡΟΛΟΓΟΣ	6
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	7
1. ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α΄: ΚΑΚΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΔΙΑΦΘΟΡΑ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΚΗΣΗ	10
1.1. Ορισμός και έννοια των όρων κακοδιοίκηση και διαφθορά .	10
1.1.1. Τι είναι η κακοδιοίκηση στη δράση της Διοίκησης.	10
1.1.2. Τι είναι διαφθορά	12
1.2. Σχέση μεταξύ της κακοδιοίκησης και της διαφθοράς .	15
1.3. Ιστορική προσέγγιση του φαινομένου της κακοδιοίκησης και της διαφθοράς	17
1.3.1. Η διαφθορά στην Αρχαία Αθήνα.....	17
1.3.2. Τουρκοκρατία και 19ος αιώνας.	19
1.3.3. 20ος αιώνας - Προπολεμική περίοδος.....	20
1.3.4. - Μεταπολεμική περίοδος.....	22
1.3.5. Δικτατορία και διαφθορά.....	22
1.3.6. Τι γίνεται μετά τη Μεταπολίτευση.....	23
1.4. Αίτια που αναπαράγουν τη διαφθορά.	24
1.5. Παράγοντες που επηρεάζουν την ανάπτυξη του φαινομένου της κακοδιοίκησης και της διαφθοράς.	25
1.6. Συνέπειες της κακοδιοίκησης και της διαφθοράς	27
1.7. Η αποστολή και η λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης. Βασικές Αρχές.	29
1.7.1. Αρχή της Νομιμότητας	30
1.7.2. Αρχή της Προστασίας του Δημοσίου Συμφέροντος	31
1.7.3. Αρχή της Αναλογικότητας.....	32
1.7.4. Αρχή της Χρηστής Διοίκησης.....	34
1.7.5. Αρχή της Αμεροληψίας της Διοίκησης	35
1.7.6. Αρχή της Αιτιολογίας των Διοικητικών Πράξεων	36
1.8. Άξονες Εθνικής Στρατηγικής και προτάσεις για λήψη μέτρων κατά της κακοδιοίκησης και της διαφθοράς .	38
1.9. Μορφές διαφθοράς	40
1.9.1. Δωροδοκία - Χρηματισμός	41
1.9.2. Εκβιασμός και ληστεία	41

1.9.3.	Κατάχρηση – Υπεξαίρεση χρημάτων.....	41
1.9.4.	Ευνοιοκρατία – Νεποτισμός.....	41
1.9.5.	Πλαστογραφία - Απάτη	42
1.9.6.	Ετεροδοσοληψία.....	42

2. ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β' - ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗΣ..... 44

2.1.	Φορείς και Μέσα Αντιμετώπισης	44
2.2.	Οργανισμοί, Φορείς και Υπηρεσίες καταπολέμησης της διαφθοράς στην Ελλάδα	44
2.3.	Η Διεθνοποίηση του Ποινικού Δικαίου στον τομέα της διαφθοράς	45
2.4.	Ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ)	47
2.5.	Η ενσωμάτωση της Σύμβασης του ΟΟΣΑ στην ελληνική έννομη τάξη.....	48
2.6.	Νόμος 3560/2007 . Κύρωση σχετικής σύμβασης του Συμβουλίου της Ευρώπης.....	49
2.7.	Η Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών για τη διαφθορά.	51
2.8.	Πρόγραμμα «ΔΙΑΥΓΕΙΑ». Εφαρμογή της Αρχής της Διαφάνειας.	52
2.8.1.	ΝΟΜΟΣ 3861/2010 (ΦΕΚ Α΄ 112/13.07.2010) “ Ενίσχυση της διαφάνειας - Πρόγραμμα Διαύγεια"	53
2.8.2.	Πεδίο εφαρμογής -φορείς.....	54
2.8.3.	Πράξεις που αναρτώνται υποχρεωτικά στο «Διαύγεια»:	55
2.8.4.	Ανάρτηση στο πρόγραμμα “Διαύγεια” και η υποχρέωση δημοσίευσης σε ΦΕΚ.	59
2.9.	Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων (Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ.) (Ν.4013/2011 -ΦΕΚ 204/Α΄/15-9-2011).....	61
2.10.	Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ.) Ν.4155/2013 (ΦΕΚ 120/Α΄/29-5-2013).....	65

3. ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ' : ΜΕΣΑ ΕΛΕΓΧΟΥ..... 69

3.1.	Ορισμός και είδη ελέγχου.	69
3.1.1.	Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος.....	70
3.1.2.	Ο δικαστικός έλεγχος	71
3.1.3.	Ο Διοικητικός έλεγχος, Διοικητικές προσφυγές.....	72
3.2.	ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΑΡΧΕΣ.....	77
3.2.1.	Τα μέλη των Ανεξάρτητων Αρχών	79
3.2.2.	Τα εννοιολογικά στοιχεία των Ανεξάρτητων Αρχών	80
3.3.	Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού -Α.Σ.Ε.Π.....	82
3.3.1.	Σύνθεση του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού.	82

3.3.2.	Αρμοδιότητες Α.Σ.Ε.Π.....	83
3.3.3.	Νομοθετική κατοχύρωση του θεσμού του Α.Σ.Ε.Π.....	84
3.3.4.	Διαδικασία πρόσληψης από το Α.Σ.Ε.Π.....	85
3.3.5.	Δικαστικός έλεγχος του Α.Σ.Ε.Π.....	87
3.4.	Ο Συνήγορος του Πολίτη.....	89
3.4.1.	Το νομοθετικό πλαίσιο του Συνηγούρου του Πολίτη.....	92
3.4.2.	Πεδίο δράσης του Συνηγούρου του Πολίτη.....	93
3.5.	Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης.....	95
3.5.1.	Αποστολή και αρμοδιότητες του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.....	95
3.5.2.	Στελέχωση και οργάνωση του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.....	96
3.5.3.	Η διαδικασία ελέγχων από το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.....	97
3.6.	Ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης.....	98
3.6.1.	Αποστολή – Νομοθετικό πλαίσιο – Αρμοδιότητες Γ.Ε.Δ.Δ.....	98
3.6.2.	Νομική φύση Γ.Ε.Δ.Δ.....	99
3.6.3.	Αποστολή - πεδίο δράσης Γ.Ε.Δ.Δ.....	99
3.6.4.	Αρμοδιότητες.....	100
3.7.	Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων.....	104
3.7.1.	Πεδίο εφαρμογής.....	105
3.7.2.	Αρμοδιότητες της Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.....	105
4.	ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ – ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ.....	109
	ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ.....	111
	ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	112
	ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ.....	118

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Στο πλαίσιο του Μεταπτυχιακού Προγράμματος Σπουδών Νομικός Πολιτισμός Δημόσιο και Ιδιωτικό Δίκαιο και μετά από έγκριση της καθηγήτριας μου κ.Ανδρομάχης Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά , με την παρούσα εργασία θα προσπαθήσω να παρουσιάσω όσο το δυνατόν καλύτερα μπορώ τα προβλήματα που δημιουργούνται από τα νοσηρά φαινόμενα της κακοδιοίκησης και της διαφθοράς στη δράση της Δημόσιας Διοίκησης. Είναι αλήθεια ότι προσωπικά το θέμα μου κίνησε εξαιρετικό ενδιαφέρον γιατί όσο το μελετούσα τόσο περισσότερο ανακάλυπτα κυρίως τις παθογένειες χρόνων , που αφού συντηρήθηκαν μας έφεραν σε μία εξαιρετικά δύσκολη κατάσταση όπως η σημερινή της κρίσης, που δυστυχώς δεν είναι μόνο οικονομική αλλά είναι θα έλεγα είναι κυρίως κρίση αξιών. Είναι γεγονός ότι σχετικά φαινόμενα δεν συναντώνται μόνο στην Ελλάδα και ούτε είναι και καινούργια. Ωστόσο πολλές αναλύσεις και έρευνες συνηγορούν ότι έχουν λάβει ανεξέλεγκτες διαστάσεις σε όλα τα στρώματα και τις δραστηριότητες της ελληνικής κοινωνίας. Είναι γεγονός ότι την Ελλάδα το φαινόμενο της κακοδιοίκησης αλλά και της διαφθοράς, που θα προσπαθήσω να αποδείξω ότι αλληλοτροφοδοτούνται ,έχουν αναχθεί σε μείζον κοινωνικό πρόβλημα από την δεκαετία του 1980, καθιστώντας την υπόσχεση για την καταπολέμηση τους «σημαία» για πολιτικά κόμματα που έχουν αναρριχηθεί στην εξουσία με αυτό τον τρόπο. Αν παρατηρήσει κάποιος τις συναλλαγές των πολιτών με το δημόσιο τομέα και γενικά με τους κρατικούς λειτουργούς αλλά και τους πολιτικούς όλων των κομμάτων που έχουν την δυνατότητα να καταλάβουν την εξουσία, θα ανακαλύψει ότι υπάρχει διάχυτο όχι μόνο το αίσθημα της συναλλαγής, αλλά και αυτό της συνενοχής. Έτσι δυστυχώς δεν φαίνεται παράξενο ότι αυτά που δικαιούται τελικά ο πολίτης δίνονται με τη μορφή ρουσφετιού ή μέσα από παράνομες σχέσεις συναλλαγής .

Αυτό το τελευταίο είναι που πρέπει να καταπολεμηθεί και να εξαλειφθεί τελικά, αν θέλουμε να λέμε ότι έχουμε ένα Κράτος δημοκρατικό, που στηρίζει τη δράση του στις αρχές του Δικαίου.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η παρούσα εργασία πραγματεύεται την ανάπτυξη του φαινομένου της κακοδιοίκησης στο πεδίο δράσης της Δημόσιας Διοίκησης. Γίνεται αναφορά στην αποτελεσματικότητα και περιγραφή του θεσμικού πλαισίου καταπολέμησής του .

Η εργασία επιχειρεί προσέγγιση του προβλήματος, διότι σε πρόβλημα τελικά ανάγεται, της κακοδιοίκησης και της διαφθοράς, το οποίο υφίσταται τόσο σε εθνικό όσο και σε διεθνές επίπεδο. Πρόκειται για ένα διασυνοριακό φαινόμενο με διακρατικές επιπτώσεις και η Ελλάδα, ως μέλος του Ευρωπαϊκής Ένωσης, ακολουθεί πολιτικές, πολλές από τις οποίες αποτελούν μέρος της ευρύτερης στρατηγικής της Ένωσης για την αντιμετώπιση του φαινομένου.

Σκοπός της εργασίας είναι να αναδείξει το γεγονός ότι η κακοδιοίκηση και η διαφθορά, που συναντούμε συχνά στη δράση της Δημόσιας Διοίκησης, είναι ένα κοινωνικό φαινόμενο που προσαρμόζεται στις τρέχουσες κοινωνικές και οικονομικές εξελίξεις και συντηρείται από τις παθογένειες του πολιτικού συστήματος. Επειδή η επιπτώσεις αυτού του φαινομένου είναι δυσμενείς για τον κάθε πολίτη – διοικούμενο, η λήψη μέτρων για την καταπολέμηση του είναι απαραίτητη, προκειμένου να έχουμε ένα Κράτος δικαίου.

Στο πρώτο κεφάλαιο δίδεται ο ορισμός των όρων της κακοδιοίκησης και της διαφθοράς . Ειδικότερα, θα αποσαφηνιστεί η σχέση τους στο πεδίο της Δημόσιας Διοίκησης , αφού είναι σίγουρο ότι αυτή υπάρχει και μάλιστα ανατροφοδοτούνται μεταξύ τους. Επειδή όσο πιο παλιά είναι η έννοια της εξουσίας τόσο συναντούμε φαινόμενα κακοδιοίκησης , στη συνέχεια ακολουθεί μία ιστορική προσέγγιση του θέματος από την αρχαιότητα μέχρι τις μέρες μας. Γίνεται ο εντοπισμός και η ανάλυση των αιτιών που γεννούν και εκτρέφουν την κακοδιοίκηση και τη διαφθορά , οι παράγοντες που την επηρεάζουν και επισημαίνονται οι συνέπειες σε κάθε πεδίο της ζωής ενός τόπου. Για να είναι απόλυτα σαφές ότι οι περιπτώσεις κακοδιοίκησης και διαφθοράς παρεκκλίνουν από την αποστολή και την ορθή λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης στη συνέχεια γίνεται μια περιληπτική παρουσίαση των βασικών αρχών

που πρέπει να διέπουν τη δράση της. Ακολουθεί η παρουσίαση των αξόνων εθνικής στρατηγικής και κάποιες προτάσεις για μέτρα που είναι απαραίτητα να ληφθούν. Το κεφάλαιο κλείνει με την αναφορά στις μορφές διαφθοράς που συναντώνται και έχουν καταγραφεί .

Στο δεύτερο Κεφάλαιο της εργασίας γίνεται εκτενής αναφορά στο νομικό πλαίσιο που έχει θεσπιστεί για την αντιμετώπιση της κακοδιοίκησης και της διαφθοράς. Διεθνείς Οργανισμοί , όπως ο Ο.Ο.Σ.Α, ο Ο.Η.Ε. και το Συμβούλιο της Ευρώπης έχουν συνάψει διεθνείς συμβάσεις για την καταπολέμηση της διαφθοράς που έχουν ενσωματωθεί στην ελληνική έννομη τάξη. Ο Νόμος 3861/2010 , πιο πολύ γνωστός ως πρόγραμμα «Διαύγεια» , αποτελεί στην ουσία εφαρμογή της αρχής της Διαφάνειας και συμβάλλει στην ενημέρωση και στον έλεγχο από τον κάθε πολίτη που το επιθυμεί, της δράσης της Δημόσιας Διοίκησης. Επειδή ο τομέας των δημοσίων συμβάσεων, που αφορούν κάθε είδους προμήθειες είτε αγαθών, είτε υπηρεσιών, είναι ένας τομέας ιδιαίτερα ευαίσθητος και ευάλωτος στην διαφθορά, η σύσταση με το Ν.4013/2011 της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Α.Α.Δ.Σ.) και με τον ίδιο Νόμο του Κεντρικού Ηλεκτρονικού Μητρώου Δημοσίων Συμβάσεων (Κ.Η.Μ.Δ.Σ.) προσθέτει επιπλέον όπλα στη διαφάνεια , στον έλεγχο και τελικά στον περιορισμό κάθε παρεκκλίνουσας συμπεριφοράς στη δράση των οργάνων της Διοίκησης . Στο τέλος αυτού του κεφαλαίου γίνεται παρουσίαση του Εθνικού Συστήματος Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων που θεσπίστηκε με το Ν.4155/2013 , το οποίο εκμεταλλεζόμενο τις δυνατότητες της σύγχρονης τεχνολογίας, ενισχύει την ανταγωνιστικότητα με όρους διαφάνειας και με άμεση και ανέξοδη πληροφόρηση των ενδιαφερομένων.

Τέλος στο τρίτο Κεφάλαιο γίνεται η παρουσίαση του θεσμικού «οπλοστασίου» που είναι διαθέσιμο, η ορθή χρήση του οποίου θα συμβάλλει στην καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και της διαφθοράς. Στην αρχή του κεφαλαίου γίνεται αναφορά για τα είδη ελέγχου που υφίστανται, : Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος, ο δικαστικός έλεγχος και πιο εκτενής αναφορά στο διοικητικό έλεγχο και στις διοικητικές προσφυγές τις οποίες μπορεί να χρησιμοποιήσει ο κάθε πολίτης – διοικούμενος. Οι Ανεξάρτητες Αρχές , που τα γενικά τους στοιχεία παρουσιάζονται στη συνέχεια, με την αποστολή και τη δράση τους έχουν σημαντικό ρόλο στον έλεγχο

της ορθής λειτουργίας της Διοίκησης. Θεσμοί και ελεγκτικά σώματα της δράσης της Δημόσιας Διοίκησης για την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και της διαφθοράς είναι το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (Α.Σ.Ε.Π.), ο Συνήγορος του Πολίτη, το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.) και ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης. Για τα τελευταία αναφερόμενα ελεγκτικά σώματα και τις ανεξάρτητες αρχές στην εργασία γίνεται αναφορά για τη νομική τους μορφή, τη συγκρότηση και την αποστολή τους και είναι φανερό ότι ο ρόλος τους είναι σημαντικός για την θέσπιση αξιοκρατικών κριτηρίων για τη στελέχωση της Δημόσιας Διοίκησης και η συμβολή τους εξίσου σημαντική για την καταπολέμηση κάθε νοσηρού φαινομένου στη δράση της Διοίκησης.

Η εργασία κλείνει με την παράθεση συμπεράσματος και προτάσεων που μπορούν να βοηθήσουν στην ορθή λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης, η οποία εξαρτάται από την πολιτική εξουσία ως προς τον καθορισμό της αποστολής της, θα πρέπει όμως να παραμένει ουδέτερη κατά την εκτέλεσή της.¹ Ο πολίτης θα πρέπει να έχει τη δυνατότητα να ασκήσει τα δικαιώματά του, όσο πιο δίκαια και αμερόληπτα γίνεται, αλλά και η ίδια η Διοίκηση να δεσμεύεται κατά την άσκηση της εξουσίας της από την ισχύουσα νομοθεσία και να είναι όσον το δυνατόν πιο δίκαια και πιο αποτελεσματική.

¹ Σταυρούλα Ν. Κτιστάκη, Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2014, σελ.38.

1. ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α΄: ΚΑΚΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΔΙΑΦΘΟΡΑ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΚΗΣΗ .

1.1. Ορισμός και έννοια των όρων κακοδιοίκηση και διαφθορά .

Η κακοδιοίκηση και η διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση είναι έννοιες που μοιάζουν , όμως δεν είναι ταυτόσημες. Η εμφάνιση τους είναι συχνή στη δράση της Δημόσιας Διοίκησης και οι επιπτώσεις τους αρνητικές για τους πολίτες και για το ίδιο το Κράτος . Η διαφθορά αναπαράγεται μέσα από την κακοδιοίκηση αλλά και την αδιαφάνεια των λειτουργιών του κρατικού μηχανισμού.²

1.1.1. Τι είναι η κακοδιοίκηση στη δράση της Διοίκησης.

Με τον όρο κακοδιοίκηση μπορεί να οριστεί η παραβίαση της υποχρέωσης της Διοίκησης να ενεργεί σύμφωνα με τις επιταγές του Νόμου και με γνώμονα την ικανοποίηση του δημοσίου συμφέροντος. Επίσης κακοδιοίκηση είναι δράση της Διοίκησης που χαρακτηρίζεται από πολύπλοκες και αδιαφανείς διαδικασίες , που δεν είναι φιλικές προς τον πολίτη του οποίου και καταχρώνται την εμπιστοσύνη και στην πράξη εμποδίζουν την άσκηση των δικαιωμάτων του .

Στην έννοια της κακοδιοίκησης συγκεντρώνονται φαινόμενα πολύ διαφορετικά μεταξύ τους ³. Η εν λόγω ετερόκλητη συνύπαρξη αποδίδεται εν μέρει στον ίδιο τον όρο «κακοδιοίκηση», διότι φαίνεται ότι παραπέμπει σε καταστάσεις παθογένειας, σε ένα είδος κακού μάνατζμεντ⁴, με αποτέλεσμα να εξισώνονται οι όροι κακοδιοίκηση και κακοδιαχείριση.

Κατά τον Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης ⁵ κακοδιοίκηση είναι :
Η μη εκτέλεση του υπηρεσιακού καθήκοντος εκ μέρους των οργάνων του Κράτους,

² Σταυρούλα Ν. Κτιστάκη, *Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2014,σελ.78

³ Συνήγορος του Πολίτη, 2004

⁴ Στη σύγχρονη επιστημονική σκέψη , η διοίκηση – management ορίζεται ως η συνεχής, δυναμική διαδικασία της λήψης αποφάσεων , του προγραμματισμού , της οργάνωσης, της διεύθυνσης και του ελέγχου όλων των παραγωγικών πόρων, Σταυρούλα Ν. Κτιστάκη, *Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2014, βλ. υποσημ.3 σελ.21 .

⁵ *Ετήσια Έκθεση Γ.Ε.Δ.Δ* . έτος 2004 , σελίδα 193

ανεπαρκής ή πλημμελής διοίκηση . Η χαμηλή ποιότητα παροχής υπηρεσιών και κάθε άλλη ενέργεια ή παράλειψη , που επιφέρει ζημία στο Δημόσιο ή σε Τρίτους.

Με την ευρύτερη έννοια κακοδιοίκηση είναι η παραβίαση κάθε κανόνα της έννομης τάξης και συγκεκριμένα :του Συντάγματος, του διεθνούς ή του κοινοτικού που έχει ενσωματωθεί στο ελληνικό δικαϊκό σύστημα, τυπικού Νόμου, κανονιστικής διοικητικής πράξης, γενικής αρχής του Διοικητικού Δικαίου κλπ .

Κακοδιοίκηση έχουμε , με βάση τον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή, όταν ένα θεσμικό όργανο του Κράτους δεν ενεργεί ή παραλείπει να ενεργήσει σύμφωνα με την αρχή που το δεσμεύει⁶, όπως αναφέρεται στον Ευρωπαϊκό Κώδικα Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς , τον οποίο εξέδωσε ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής στην ετήσια έκθεση του το 1997 και τον ενέκρινε με ψήφισμα του το 1998 το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.⁷ Η Ευρωπαϊκή επιτροπή το 1999, συμφώνησε με το εν λόγω ορισμό.⁸

Στις καθημερινές συναλλαγές τους με τις δημόσιες υπηρεσίες οι πολίτες συχνά γίνονται αποδέκτες χαμηλού επιπέδου υπηρεσιών, καθώς η Δημόσια Διοίκηση εμφανίζεται ενώπιον τους με όρους κακής διαχείρισης των πόρων της. Σύμφωνα με το Συνήγορο του Πολίτη, εκείνο που συμβαίνει στην πραγματικότητα είναι ότι οι καθυστερήσεις στην εξυπηρέτηση των πολιτών αντικατοπτρίζουν τη δυστοκία στη χάραξη και τη συνεπή εφαρμογή μακροπρόθεσμης πολιτικής, η οποία αποκαλύπτεται έκδηλα στο πεδίο της νομοθεσίας. Δεν είναι τυχαίο ότι μεταξύ των αναφορών που υποβάλλονται στο Συνήγορο του Πολίτη, οι συχνότερα εμφανιζόμενες ανήκουν σε τομείς της διοικητικής δράσης, όπου το οικείο κανονιστικό πλαίσιο είναι ευκαιριακού χαρακτήρα, με διατάξεις αντιφατικές και ασάφειες, όπως στην πολεοδομία και στις Δ.Ο.Υ. , συμβάλλοντας έτσι με αυτόν τον τρόπο στην ανάπτυξη φαινομένων κακοδιοίκησης και διαφθοράς.

Η τυπολατρία συχνά συνδέεται με την κακοδιοίκηση. Ειδικότερα, η λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης διαπνέεται ταυτόχρονα από σχολαστική τυπολατρία, αλλά και αυξημένη ανοχή στην παρατυπία. Έτσι, υπάρχει απόκλιση ανάμεσα στον πρακτικό κανόνα και τις άτυπες πρακτικές που υιοθετούν οι

⁶ Ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής, *Ετήσια Έκθεση* ,2002 σελ.13

⁷ Βενετσανοπούλου Μαρία, *Κακοδιοίκηση και διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση. Ελεγκτικοί μηχανισμοί*, Εκδόσεις Σάκκουλα , Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2014 σελ. 13

⁸ Ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής, *Ετήσια Έκθεση* ,2005 σελ.39

υπάλληλοι, με αποτέλεσμα να ευνοούνται αθέμιτες συναλλαγές. Ο Γ.Ε.Δ.Δ. επισημαίνει στις ετήσιες εκθέσεις του ότι η γραφειοκρατία διαχέεται στη Δημόσια Διοίκηση, ευνοώντας την κακοδιοίκηση, η οποία συνήθως οδηγεί στην ανάπτυξη της διαφθοράς.

Ως μορφές κακοδιοίκησης καταγράφονται:

- η μη τήρηση των θεμελιωδών αρχών της διοικητικής δράσης,
- οι καθυστερήσεις και η μη τήρηση των προθεσμιών,
- η μη ορθή και εξυπηρετική συμπεριφορά,
- η παράβαση της ελεύθερης πρόσβασης των πολιτών στα διοικητικά έγγραφα,
- η ελλιπής πληροφόρηση,
- η μη εκτέλεση δικαστικής απόφασης,
- οι πρακτικές που εισάγουν διακρίσεις,
- η ελλιπής ή ανύπαρκτη αιτιολόγηση διοικητικών πράξεων,
- η μη ορθή ερμηνεία του νόμου και
- λειτουργικά , οργανωτικά προβλήματα των εμπλεκόμενων υπηρεσιών.

1.1.2. Τι είναι διαφθορά .

Ο ορισμός της διαφθοράς ποικίλει ⁹καθώς συνυφαίνεται με τις επικρατούσες αξιακές αντιλήψεις, ωστόσο γίνεται δεκτό ότι η έννοια συνδέεται κυρίως με την κατάχρηση εξουσίας από δημόσιους αξιωματούχους, κατά παράβαση του δημοσίου συμφέροντος.

Παρ' όλες τις διαστάσεις του φαινομένου, μέχρι και σήμερα δεν έχει δοθεί ένας επίσημος ορισμός για αυτό, αλλά έχουν εντοπιστεί κάποιοι με αρκετό ενδιαφέρον όπως ενδεικτικά:

⁹ Π.χ. «ως διαφθορά ορίζεται η χρήση της δημόσιας εξουσίας κατά τρόπο που να αποτελεί παράβαση του νόμου ή παράβαση δημοσίου καθήκοντος ή απομάκρυνση από τους κανόνες της ηθικής, με αντάλλαγμα ή με προσδοκία προσωπικού χρηματικού κέρδους , ισχύος ή γοήτρου ή προς όφελος μιας ομάδας ή μιας τάξης». Βλ.Νίκη Καλτσόγια –Τουρναβίτη, *Η κρίση του κοινοβουλευτισμού και τα φαινόμενα της διαφθοράς*, στο *Διαφθορά και σκάνδαλα στην Δημόσια Διοίκηση και την πολιτική*, εκδόσεις Ι.Σιδέρη, σελ.217.

- σύμφωνα με τον Montesquieu¹⁰, διαφθορά αποτελεί η διαστροφή μιας ορθής - καλής πολιτικής τάξης σε κακή
- για τον Rousseau¹¹, διαφθορά είναι η αναπόφευκτη συνέπεια στην αναζήτηση για δύναμη - εξουσία.

Σε πιο σύγχρονους ορισμούς ως διαφθορά νοείται η κατάχρηση δημόσιων πόρων με σκοπό το ιδιωτικό κέρδος, η οποία πραγματοποιείται μέσω μιας μυστικής συναλλαγής και η οποία περιλαμβάνει την παραβίαση κάποιου κανόνα συμπεριφοράς.

Ακόμη, ως διαφθορά ορίζεται σύμφωνα με το Oxford English Dictionary «η κατάλυση, η παράκαμψη και η περιφρόνηση της ακεραιότητας, της νομιμότητας και του καθήκοντος πίστεως ενός δημοσίου οργάνου κατά την εκτέλεση του έργου του, με σκοπό την απόκτηση ωφελήματος για ίδιο ή αλλότριο λογαριασμό»¹².

Ο πιο διαδεδομένος ορισμός της διαφθοράς ανήκει στην Παγκόσμια Τράπεζα, σύμφωνα με τον οποίο ως διαφθορά ορίζεται «η κατάχρηση της δημόσιας εξουσίας για το ιδιωτικό όφελος ή για προσωπικά κέρδη».

Επιπρόσθετα, σύμφωνα με το Συμβούλιο της Ευρώπης «ως διαφθορά νοείται η απαίτηση, προσφορά, παροχή ή αποδοχή, αμέσως ή εμμέσως, δώρου ή οποιουδήποτε άλλου μη προσήκοντος ωφελήματος που επηρεάζει την ορθή εκτέλεση καθήκοντος ή την απαιτούμενη συμπεριφορά του λήπτη του δώρου ή του μη προσήκοντος ωφελήματος ή της υπόσχεσης ενός τέτοιου ωφελήματος»¹³.

Σύμφωνα με τον Δημ. Ράικο «ως πράξη διαφθοράς του διοικητικού οργάνου μπορεί να ορισθεί η προς εξυπηρέτηση ιδιοτελούς σκοπού παραβίαση της αρχής της νομιμότητας από τον προσωπικό φορέα του διοικητικού οργάνου κατά την άσκηση της ανατεθειμένης σε αυτόν δημόσιας εξουσίας». Κατά τον ανωτέρω ορισμό

¹⁰ Montesquieu, *Το Πνεύμα των Νόμων*, ελληνική μετάφραση, εκδόσεις Γνώση, Αθήνα 2006.

¹¹ «Την αποφασιστική ενίσχυση της διαφθοράς ως φαινόμενο που αναλύεται σε μεγαλύτερα βάθη της σκέψης, έχουμε από το Λόγο για τις Επιστήμες και τις Τέχνες που διατύπωσε ο J.J. Rousseau το 1750 στην περίφημη Ακαδημία της Dijon» βλ. Δημ. Πρόντζας *Διαφθορά και Κοινωνία*, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2013.

¹² Δ. Φαρμακίδης-Μάρκου, *Καταπολέμηση της Διαφθοράς των Κρατικών Λειτουργών και Υπαλλήλων*, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2001, σελ. 109

¹³ Δ.Ράϊκο, *Δημόσια Διοίκηση και διαφθορά.*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2006, σελ.97

συστατικά στοιχεία της διαφθοράς συνιστούν: α) η πράξη (ή παράλειψη) του διοικητικού οργάνου κατά την άσκηση της ανατεθειμένης σε αυτό δημόσιας εξουσίας, β) ο μη σύννομος χαρακτήρας της διοικητικής συμπεριφοράς, άρα η παραβίαση της αρχής της νομιμότητας και γ) η επιδίωξη εξυπηρέτησης ιδιοτελούς σκοπού κατά την άσκηση της δημόσιας εξουσίας.¹⁴

Οι ανωτέρω ορισμοί όμως αναφέρονται στη διαφθορά στο δημόσιο τομέα, το φαινόμενο όμως είναι προφανές ότι δεν περιορίζεται μόνο εκεί. Η διαφθορά στο δημόσιο αποτελεί μόνο μια διάσταση του φαινομένου, αφού αυτή αναπτύσσεται και περιέχεται σε όλο το φάσμα των οικονομικών δραστηριοτήτων που πραγματοποιούνται σε μια κοινωνία, είτε αφορούν τον ιδιωτικό, είτε τον δημόσιο τομέα .

Η διαφθορά λόγω της πολυπλοκότητας της έχει πολλές μορφές όπως ενδεικτικά : δωροδοκία – δωροληψία, προτίμηση πελατών, ευνοιοκρατία - νεποτισμός, απιστία στην Υπηρεσία, κατάχρηση – υπεξαίρεση χρημάτων, πλαστογραφία και απάτη. Είναι αδύνατη, εξαιτίας της πολυπλοκότητάς της, η πρόβλεψη όλων των μορφών της και η τυποποίησή τους σε κανόνες δικαίου, με αποτέλεσμα συγκεκριμένες συμπεριφορές που περιλαμβάνονται στο φαινόμενο αυτό, αν και κατακριτέες ηθικά και κοινωνικά, να μην είναι ποινικά κολάσιμες.

Διαφθορά δεν είναι μόνο ο χρηματισμός, οι κάτω από το τραπέζι συναλλαγές, οι χαριστικές πράξεις της διοίκησης και οι εξοργιστικές δυνατότητες του Δημοσίου, μέσα από τον επιχειρηματικό του ρόλο, επιλεκτικά να αποφασίζει για το ποιοι θα ευνοηθούν. Διαφθορά είναι ο συνολικός εθισμός της κοινωνικής , πνευματικής και πολιτικής ζωής στην υποκρισία, την ψευτιά και την παραπληροφόρηση.¹⁵

Η διαφθορά έχει δύο συνιστώσες. Η μία ορίζεται με βάση τις ενέργειες που αποκλίνουν από ένα συγκεκριμένο νομοθετικό και κανονιστικό πλαίσιο. Η άλλη σχετίζεται με την ηθική αντίληψη και υπόσταση της κοινωνίας, καθώς και τη χρονική περίοδο που συντελείται η πράξη διαφθοράς.

¹⁴ Δ.Ράϊκου, Δημόσια Διοίκηση και διαφθορά. , Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2006, σελίδες 145-156

¹⁵ Ανδριανόπουλος Α., «Διαφθορά στο Κράτος και το Ελληνικό Πολιτικό Σύστημα» , Συλλογικό έργο «Κράτος και Διαφθορά» Εκδόσεις Σιδέρη, Αθήνα , 1998, σ.57-58

1.2. Σχέση μεταξύ της κακοδιοίκησης και της διαφθοράς .

Όπως γίνεται αντιληπτό από την ανάλυση των εννοιών που προηγήθηκε, η διαφθορά και η κακοδιοίκηση συμβαδίζουν. Τα δύο φαινόμενα, χωρίς να ταυτίζονται, εφόσον εκδηλώνονται με διαφορετικές μορφές και διέπονται από διακριτή τυπολογία, είναι άρρηκτα συνδεδεμένα μεταξύ τους. Έτσι, η διαφθορά αναπτύσσεται σε γραφειοκρατικά συστήματα, τα οποία διέπονται από εμφανείς δυσλειτουργίες. Ειδικότερα, όταν σε σημαντικούς τομείς της δημόσιας διοίκησης, ενδεικτικά αναφέρονται η πολεοδομία, οι Δ.Ο.Υ., οι υπηρεσίες κοινωνικής ασφάλισης , εμφανίζονται υψηλά επίπεδα κακοδιοίκησης, δημιουργούνται κίνητρα αθέμιτης συναλλαγής των πολιτών με τη Διοίκηση, προκειμένου για την επιτυχή έκβαση της υπόθεσης τους , τα οποία βοηθούν στην εμφάνιση του φαινομένου της διαφθοράς.

Η κακοδιοίκηση ως χαμηλή ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών τροφοδοτεί περαιτέρω τη διαφθορά, στο βαθμό που τα γραφειοκρατικά προσκόμματα και οι κακές διοικητικές πρακτικές συνιστούν μία παγιωμένη κατάσταση. Είναι ενδεικτική η διατύπωση του Ν. Διαμαντούρου ¹⁶«οι μεγάλες καθυστερήσεις και οι γνωστές «ουρές» που συνδέονται με αυτές αποτελούν ιδανικό τόπο για τη δημιουργία εστιών δυνητικής διαφθοράς».

Ο Συνήγορος του Πολίτη¹⁷ εντοπίζει αιτιώδη συνάφεια μεταξύ της κακοδιοίκησης και του πληθωρισμού των κανόνων δικαίου , οι οποίοι συχνά αλληλεπικαλύπτονται ή αλληλοαναιρούνται, ρυθμίζοντας το ίδιο ζήτημα πολλαπλώς. Το γεγονός αυτό είναι δυνατό να δημιουργεί καθεστώς αδιαφάνειας¹⁸ και ανασφάλειας δικαίου στο οποίο εκκολάπτονται αυθαιρεσίες της διοίκησης, και κατά συνέπεια όψεις της κακοδιοίκησης.

Αναδεικνύεται, λοιπόν, αιτιότητα μεταξύ της κακοδιοίκησης και της διαφθοράς. Η κακοδιοίκηση υποθάλλει την ανάπτυξη διαφόρων μορφών διαφθοράς

¹⁶ ετήσια έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη 2002 (πρόλογος), και 2003, σελ.16

¹⁷ εισαγωγή της ετήσιας έκθεσης του Συνηγόρου του Πολίτη 2004.

¹⁸ Προκ.Παυλόπουλος , βουλευτής – καθηγητής Συνταγματικού Δικαίου (νυν Πρόεδρος της Ελληνικής Δημοκρατίας) στην ειδική συνεδρίαση της Βουλής για την έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη το 2001 «Εκείνος που καλλιεργεί τις εστίες της αδιαφάνειας, δεν είναι ο πολίτης , είναι ο χειριστής της εξουσίας..... Από πού προκαλούνται οι εστίες της κακοδιοίκησης στις Εφορίες , στις Πολεοδομίες; Δεν προκαλούνται από τον τρόπο που νομοθετούμε εμείς εδώ;» βλ. Πρακτικά ολομέλειας της Βουλής της 23/4/2002 σελ.534-535.

και αντίστροφα, η διαφθορά επιτείνει τα φαινόμενα κακοδιοίκησης. Όπως υπογραμμίζεται στις εκθέσεις του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης¹⁹ η κακοδιοίκηση και η μη τήρηση της νομιμότητας σε αρκετές περιπτώσεις οδηγούν στη διαφθορά και ευνοούν την ανάπτυξή της .

Η κακοδιοίκηση κλονίζει τους κρατικούς θεσμούς και την εμπιστοσύνη των πολιτών στην αποτελεσματικότητα του κράτους και ενισχύει την επικρατούσα στην πλειονότητα των πολιτών άποψη ότι για να υπερκεράσουν τα γραφειοκρατικά εμπόδια πρέπει να καταφύγουν σε πλάγιες μεθόδους, όπως σε δωροδοκία ή σε πολιτική ή φιλική παρέμβαση ²⁰.

¹⁹ Ετήσιες Εκθέσεις Γ.Ε.Δ.Δ. 2011 , 2012

²⁰ Ετήσια Έκθεση Γ.Ε.Δ.Δ. ,2006

1.3. **Ιστορική προσέγγιση του φαινομένου της κακοδιοίκησης και της διαφθοράς**

Στη σύγχρονη εποχή σκάνδαλα διαφθοράς απασχολούν σχεδόν καθημερινά την επικαιρότητα. Ωστόσο, η διαφθορά δεν αποτελεί σημερινό φαινόμενο για τη χώρα. Το αρχαίο γνωμικό «Να μάχεσαι με αργυρές λόγγες και θα κερδίσεις όλες τις μάχες» με μέσο δηλαδή τη δωροδοκία πάντα θα κερδίζεις, είναι ένας χρησμός που δόθηκε από το Μαντείο των Δελφών πριν από κάποιες χιλιάδες χρόνια. Αυτό είναι γεγονός ότι βρίσκει γόνιμο έδαφος στην ελληνική κοινωνία από τις απαρχές της συγκρότησής της, μέχρι και τις μέρες μας. Το φαινόμενο της διαφθοράς στη Δημόσια Διοίκηση δεν είναι κάτι νέο που παρουσιάστηκε στις σύγχρονες κοινωνίες, είναι τόσο παλιό όσο και η έννοια της εξουσίας με την οποία άλλωστε συμβαδίζει.

1.3.1. **Η διαφθορά στην Αρχαία Αθήνα.**

Στην Αρχαία Αθήνα, που ήταν η κοιτίδα του πολιτισμού και παράδειγμα δημοκρατίας στον 4^ο και στον 5^ο π.Χ. αιώνα, διαπιστώνουμε ότι ούτε σ' αυτήν η πολιτική ζωή δεν ήταν αδιάφθορη.²¹

Αν ανατρέξουμε σε πηγές όπως οι δικανικοί λόγοι των αττικών ρητόρων, τη νομοθεσία, ακόμη και τα κείμενα από ορισμένες κωμωδίες, εκεί βρίσκουμε αποδείξεις για την ύπαρξη της διαφθοράς. Επειδή προφανώς η ύπαρξη της δεν ήταν ανεκτή από τους Αθηναίους, η νομοθεσία τους περιλάμβανε μέτρα για την καταπολέμηση της. Αυτά απέβλεπαν αφενός στην πρόληψη και αφετέρου στην καταστολή του φαινομένου της διαφθοράς. Αν κάποιος Αθηναίος πολίτης κρινόταν ένοχος η τιμωρία του ήταν παραδειγματική. Ο Νόμος εφαρμοζόταν για όλους χωρίς καμία εξαίρεση. Τρανό παράδειγμα ο Περικλής, αν και το όνομα του είναι συνδεδεμένο με τις πιο λαμπρές σελίδες της ιστορίας αυτής της πόλης.²²

²¹ Σοφία Αδάμ –Μαγνήσαλη, «Η Διαφθορά και η Νομοθετική της Αντιμετώπιση στην Αρχαία Αθήνα» σελ. 27-43 από «Διαφθορά και σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και την πολιτική», εκδόσεις Ι ΣΙΑΔΕΡΗΣ Αθήνα 2005.

²² Θ. Τάσιος., «Το ζιζάνιο της δωροληψίας φαίνεται ότι φύτευαν και στην χλωρίδα της αρχαίας Ελλάδας. Επειδή, μάλιστα, πολλοί από μας πιστεύουν ότι επηρεαζόμαστε, μέσω DNA (τάχα), απ' τα αρχαιοελληνικά πράγματα, δεν θα 'ταν άσκοπο να ιδούμε τώρα στην αρχή πώς οι αρχαίοι Έλληνες αντιμετώπιζαν το πρόβλημα – κι ο Περικλής ακόμα φαίνεται πως κατηγορήθηκε ότι τα 'πιανε (και

Γενικά, προληπτικά μέτρα στην αθηναϊκή Δημοκρατία ήταν:

- Η επιλογή των αρχόντων και γενικά των αξιωματούχων με κλήρωση.
- Η μικρή διάρκεια της θητείας, που ήταν συνήθως ένα έτος.
- Με λίγες εξαιρέσεις δεν μπορούσε να ασκηθεί το ίδιο αξίωμα για δεύτερη φορά. Ακόμα και αν αυτό συνέβαινε δεν θα μπορούσε να είναι συνεχόμενο το χρονικό διάστημα.
- Η συλλογική άσκηση των αξιωμάτων ανά ομάδες συνήθως των δέκα ατόμων.
- Η ρητή αναφορά στην απαγόρευση του χρηματισμού, η οποία περιλαμβάνεται στον όρκο των αρχόντων , όπως μας πληροφορεί ο Αριστοτέλης στην «Αθηναίων Πολιτεία».

Τρόποι δίωξης της διαφθοράς με όλες τις τις μορφές (πχ χρηματισμός, κατάχρηση εξουσίας, προδοσία, συκοφαντία κλπ) στο δημόσιο βίο , είναι οι παρακάτω:

- Η «άσκηση γραφής» ενώπιον του αρμόδιου άρχοντα , ανάλογα με το αδίκημα.
- Η «εισαγγελία εις τον Δήμον» που στρεφόταν κατά παντός και όχι μόνο των αξιωματούχων.
- Η «άσκηση καταγγελίας ενώπιον τη Βουλής».
- Οποιοσδήποτε πολίτης μπορούσε να ασκήσει ενώπιον των Θεσμοθετών «απογραφή», που έμοιαζε πολύ με τη γραφή.

Η υποβολή λογοδοσίας της οικονομικής διαχείρισης στη λήξη της θητείας όλων των προσώπων κληρωτών και αιρετών, ήταν υποχρεωτική για όλους. Η δωροδοκία ήταν ένα αδίκημα που διερευνάτο κατά τη λογοδοσία. Η Αθηναϊκή Πολιτεία έδινε και οικονομικά κίνητρα προκειμένου οι πολίτες να καταγγέλλουν αδικήματα αξιωματούχων.

Για τη δωροδοκία στις περισσότερες περιπτώσεις η ποινή που προβλεπόταν ήταν ο θάνατος ή μια χρηματική ποινή δεκαπλάσια του ποσού της δωροδοκίας. Βέβαια δεν ήταν και λίγες οι περιπτώσεις της δικαστικής πλάνης για αξιωματούχους που διώχθηκαν στην ουσία με συκοφαντίες, προκειμένου να σπλωθούν από πολιτικούς τους αντιπάλους.

1.3.2. Τουρκοκρατία και 19ος αιώνας.

Η μέθοδος του «ρουσφετιού» (rüsvet)²³, κληρονομήθηκε από την τουρκοκρατία, η οποία αποτέλεσε τη συνηθέστερη μορφή συναλλαγών στο δημόσιο. Όπως χαρακτηριστικά είπε ο Ν. Διαμαντούρος, «η ελληνική κοινωνία διέβρωσε τους «επίσημους θεσμούς του αστικού κράτους και τους προσαρμοσε στις λειτουργικές της ανάγκες»²⁴. Η Ελλάδα κλήθηκε να χάσει τον χαρακτήρα, που είχε μέχρι τότε και κλήθηκε να ζήσει κάτω από τους αστικούς θεσμούς που εισήχθησαν από την Ευρώπη, με γνωστό βέβαια το γεγονός ότι δεν υπήρχε τότε αστική τάξη. Όλα αυτά ήταν διαφορετικά από την κουλτούρα του Έλληνα. Ο ελληνικός κόσμος, πριν από την επανάσταση, είχε διαμορφώσει συνθήκες που προσομοίαζαν στην ιδιοσυγκρασία του και τις συνθήκες τις οποίες ζούσε στο εσωτερικό των κοινωνιών του, παρ' όλες τις στρεβλώσεις που επέβαλλε η οθωμανική αυτοκρατορία.

Παράλληλα με την οργάνωση του νεοσύστατου ελληνικού κράτους, άρχισαν να διαμορφώνονται κάποιοι κανόνες του πολιτικού παιχνιδιού. Εφόσον οι θεσμοί είχαν επιβληθεί εκ των άνω, και δεν προσομοίαζαν στις δημοκρατικές του καταβολές, ο Έλληνας, ή θα ήταν αναγκασμένος να υποταχθεί σε αυτούς ή θα έπρεπε να επινοήσει τρόπους να τους υπερβεί. Το παράδειγμα που προσέφεραν στην κοινωνία τα μέλη της ηγετικής τάξης, ήταν από το ένα μέρος, τα ευρωπαϊκά πρότυπα ζωής και κατανάλωσης και από το άλλο, η ιδιοτελής συμπεριφορά που επιβάλλει η σκληρή πραγματικότητα του πολιτικού ανταγωνισμού για την κατάκτηση θέσεων εξουσίας, η

²³ Στην εγκυκλοπαίδεια «Πάπυρος- Λαρούς» το ρουσφέτι ή ροσφέτι είναι κυβερνητική Παροχή προς φίλο κρατούντος κόμματος, ενώ σύμφωνα με την ευρύτερη ερμηνεία του Γ.Μπαμπινιώτη στο «Λεξικό της νεοελληνικής γλώσσας» πρόκειται για χαριστική παροχή εκ μέρους υπουργών ή βουλευτών σε κομματικούς οπαδούς, φίλους ή γνωστούς.

²⁴ Αποψη του Νικ. Διαμαντούρου, όπως διατυπώθηκε στο βιβλίο του Κ. Κουτσούκη Κ, Η παθολογία της πολιτικής, Εκδόσεις Παπαζήση, 1998, σελ. 43

οποία εκδηλώνεται με την πολιτική συναλλαγή, το ρουσφέτι, τον εκβιασμό και τη νοθεία, για την επικράτηση έναντι των αντιπάλων. Έτσι, οι πρώτες εκλογικές αναμετρήσεις του 1844, στιγματίστηκαν από βία και νοθεία που οδήγησαν στον χαρακτηρισμό τους ως «αδυσώπητες και αδίστακτες»²⁵.

Αποτυπώνοντας το κλίμα της εποχής, ο Κορδάτος λέει για τον πρώτο πρωθυπουργό της χώρας, τον Κωλέττη : «Το ρουσφέτι μετατράπηκε σε πρώτο άρθρο του πολιτικού του προγράμματος. Κατασπαταλώντας τα δημόσια χρήματα αγόραζε και διέφθειρε συνειδήσεις ακατάπαυστα». Το μίasma της διαφθοράς μεταδόθηκε δε και στα λαϊκά στρώματα τα οποία « ξημεροβραδιάζονταν έξω από το σπίτι του πρωθυπουργού, για να εξασφαλίσουν κανένα ρουσφέτι»²⁶.

Η εικόνα του ρουσφετιού και της συναλλαγής συνεχίστηκε μέχρι τα τέλη του 19^{ου} αιώνα με τις περισσότερες εκλογές να χαρακτηρίζονται νόθες και βίαιες πλην κάποιων εξαιρέσεων. Στη συνέχεια, με τον Τρικούπη πρωθυπουργό, έγιναν προσπάθειες για την πάταξη της κρατικής διαφθοράς και των πελατειακών σχέσεων, καθώς και για τον εκσυγχρονισμό στη Δημόσια Διοίκηση. Σημαντικά βήματα για την εποχή, θεωρούνται το νομοθέτημα που καθιέρωνε την ύπαρξη προσόντων ως εχέγγυα ηθικής και αποτελεσματικότητας της δημόσιας υπηρεσίας, το σύστημα επιβολής αυστηρών ποινών στους υπεύθυνους για σκάνδαλα διαφθοράς δημόσιους αξιωματούχους, καθώς και οι απολύσεις δικαστικών υπαλλήλων ύποπτων για διαφθορά. Ωστόσο, εξακολουθούν και την περίοδο αυτή να υφίστανται η βουλευτοκρατία και η πολιτική συναλλαγή.²⁷

1.3.3. 20ος αιώνας - Προπολεμική περίοδος

Στις αρχές του αιώνα έγιναν προσπάθειες για εξυγίανση της πολιτικού συστήματος. Το έργο του Βενιζέλου και των Φιλελεύθερων χαρακτηρίστηκε από τις προσπάθειες για ανανέωση και μεταρρυθμίσεις. Πριν το 1922 η περίοδος της βενιζελικής διακυβέρνησης, χαρακτηρίστηκε από την επιτυχία της κατάργησης της εξάρτησης του Δημοσίου Υπαλλήλου, από την εξουσία του εκάστοτε Υπουργού.

²⁵ Κλεομ.Κουτσούκης , Η παθολογία της πολιτικής ,Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1998, σελ.44.

²⁶ Αποψη του Κορδάτου σε Κουτσούκη Κ. ο.π σελ 45

²⁷ Κλ. Κουτσούκης, οπ σελ 51-53

Στις αρχές του 1933, ο Ελ. Βενιζέλος εισήγαγε το νομοσχέδιο για το «πόθεν έσχες», ιδέα που είχε ξεκινήσει ήδη από την περίοδο του Τρικούπη. Γίνεται έτσι προσπάθεια το Κράτος να είναι σε θέση να ελέγχει τα περιουσιακά στοιχεία των δημόσιων λειτουργών και να συλλαμβάνει τους καταχραστές, το οποίο ωστόσο δέχτηκε επίθεση από τον Τύπο της εποχής εκείνης 28. Ο Διευθυντής και ιδιοκτήτης της Καθημερινής Γ. Βλάχος, θεώρησε ότι ο νόμος θα στρεφόταν κατά του Τύπου, καθώς εύκολα θα μπορούσε να κατηγορηθεί για συκοφαντία και δυσφήμιση, στην περίπτωση που θα ήθελε να επιτεθεί κατά δημοσίων αξιωματούχων.

Όπως ήταν φυσικό δεν έλειψαν ωστόσο, περιπτώσεις διαφθοράς και σκανδάλων για οικονομικές ατασθαλίες, που δυσφήμισαν την εκσυγχρονιστική πολιτική του Βενιζέλου, ιδίως της τελευταίας τετραετίας (1928-1932), και οδήγησαν στη δημόσια κατακραυγή και καταδίκη της κυβέρνησης.

Στο χώρο της δημόσιας διοίκησης, ανάγλυφη την εικόνα της συναλλαγής και της αναξιοκρατίας που επικρατούσε, αποδίδει με παραστατικότητα ο ποιητής Κ. Καρυωτάκης. Όντας και ο ίδιος δημόσιος υπάλληλος, καταφέρεται εναντίον του κράτους που θέσπιζε μισθολογικές διακρίσεις και ευνοούσε ορισμένους.²⁹ Σε κείμενά του που δημοσιεύτηκαν σε εφημερίδες της εποχής, γράφει « Οι χρηστότεροι υποσκελίζονται από τους επιτηδειότερους...», «Ο εις μετά του άλλου οι ευσυνείδητοι υπάλληλοι υποχωρούν ή υποκύπτουν εις την διαφθοράν!» για να καταλήξει στη σημαντικότερη διαπίστωση, η οποία έχει ιδιαίτερη απήχηση και στις μέρες μας «δεν έχομεν ανάγκη νέων πόρων, έχομεν ανάγκην χρηστής διοικήσεως»³⁰.

²⁸ Κλ.Κουτσούκης, οπ σελ. 58

²⁹ Αποψη του Καρυωτάκη όπως συμπεριλαμβάνεται στο βιβλίο του Κουτσούκη, οπ σελ. 58·

³⁰ Κ.Γ Καρυωτάκης, *Ανάγκη Χρηστότητας*, Αθήνα, Φιλιππότης, 1986 σελίδες 52-56.

1.3.4. - Μεταπολεμική περίοδος

Την περίοδο πριν τη δικτατορία (1946- 1966), κυριαρχεί η πολιτική διαφθορά³¹ και η χρησιμοποίηση του γραφειοκρατικού μηχανισμού ως όργανο πολλαπλών συμφερόντων. Ιδίως το κυρίαρχο κόμμα, στηρίζεται σε μεγάλο βαθμό στις πελατειακές σχέσεις τις οποίες εκμεταλλεύεται, προκειμένου να εδραιώσει την εξουσιαστική του δύναμη. Παράλληλα, η περίοδος αυτή, χαρακτηρίζεται από μια «στρεβλή», αλλά σταθερή και ελεγχόμενη ανάπτυξη, η οποία συντελείται με ξένα επενδυτικά κεφάλαια, αλλά μέσα σε παραδοσιακές δομές και παρωχημένες γραφειοκρατικές διαδικασίες. Προκειμένου να ξεπεραστεί η ακαμψία των χρονοβόρων και ανορθολογικών γραφειοκρατικών διαδικασιών χρησιμοποιούνται πρακτικές διαφθοράς. Η διαφθορά αποκτά έτσι, μία διττή λειτουργία, αφού από τη μία πλευρά αποτελεί το μηχανισμό συντήρησης των παραδοσιακών δομών, (μέσω της λειτουργίας των πελατειακών σχέσεων), και από την άλλη υποβοηθά την οικονομική ανάπτυξη (μέσω της υλοποίησης των σχεδίων των επενδυτών που χρησιμοποιούν ως μέσο το χρηματισμό).

1.3.5. Δικτατορία και διαφθορά.

Η περίοδος της επτάχρονης δικτατορίας, (1967-1974), που ακολούθησε, χαρακτηρίστηκε από την αποδυνάμωση των στοιχειωδών δημοκρατικών διαδικασιών για την ιεραρχική εξέλιξη στο δημόσιο τομέα και από το περαιτέρω άνοιγμα της χώρας στις ξένες επενδύσεις. Η έλλειψη των πολιτικών κομμάτων που θα προωθούσαν τα αιτήματα των πολιτών, μέσω βέβαια των πελατειακών σχέσεων, φέρνει τώρα τους ενδιαφερόμενους σε απευθείας επικοινωνία με τα κρατικά όργανα, για κάθε είδους ζήτημα. Παράλληλα, η τάση των επενδυτών να εισάγουν μαζί με τα κεφάλαιά τους και νέες πρακτικές διαφθοράς, κατέστησαν αναπόφευκτη τη διαφθορά στο δημόσιο τομέα και δημιούργησαν ένα νέο κώδικα ηθικής. Έτσι, η προηγούμενη

³¹ «Η πολιτική βία, ο μη ορθολογικός και, κυρίως ο παρακρατικός χαρακτήρας των μετεμφυλιακών δομών εξουσίας (1949-1974) δημιούργησαν αλλά και εμπέδωσαν στις ελληνικές μεταπολεμικές πολιτικές και στρατιωτικές ελίτ μία ανομική πολιτική συμπεριφορά και πολιτική κουλτούρα στο επίκεντρο της οποίας εδραζόταν η πολιτική διαφθορά και η απαξίωση της ίδιας της πολιτικής και των κοινοβουλευτικών θεσμών». Βλ. Σπύρος Μακρής, *Το στρατιωτικό πραξικόπημα ως ανώτατο στάδιο πολιτικής διαφθοράς*, σελ.186 στο *Διαφθορά και σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και την πολιτική*, εκδόσεις Ι Σιδέρη, Αθήνα 2005.

διαφθορά των πελατειακών σχέσεων και της ανεπαρκούς γραφειοκρατίας, έδωσε τη θέση της σε μια, όπως γλαφυρά απέδωσε ο Κ. Κουτσούκης, «ωμά προκλητική διαφθορά που αγγίζει τα όρια του κυνισμού»³².

1.3.6. Τι γίνεται μετά τη Μεταπολίτευση.

Από τη μεταπολίτευση και μετά, και ειδικά την περίοδο 1974-1981, οι κομματικοί σχηματισμοί απεμπόλησαν βαθμιαία, το ρόλο των «τοπικών κομματάρχων», προσβλέποντας πλέον στην ευρύτερη επικράτεια. Οι προσωπικές πελατειακές σχέσεις, υποβιβάζονται σε κλίμακες χαμηλότερης προτεραιότητας και προάγεται η εξυπηρέτηση των ιδιοτελών σκοπών των συντεχνιών και των επιμέρους ομάδων συμφερόντων. Το κράτος, ως εκφραστής όλων των θεσμών, χάνει την έννοια του πραγματικού σκοπού του, που είναι η εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος, και καταλήγει στο να υπηρετεί τα ιδιοτελή συμφέροντα των συντεχνιών.³³

Την ίδια περίοδο, η Ελλάδα, που ως τότε ήταν μία αναπτυσσόμενη χώρα, περνάει στις αναπτυγμένες, χάρη στους υψηλούς δείκτες ανάπτυξης που πέτυχε. Παράλληλα, επιδιώκεται, ο επανακαθορισμός της εκσυγχρονιστικής της πορείας, μέσα από τον ευρωπαϊκό προσανατολισμό της χώρας και τη φιλελεύθερη οικονομία, με αναβαθμισμένο το ρόλο του κράτους πρόνοιας.

Τη δεκαετία του 1980, αρχικά γίνεται μία απόπειρα αμφισβήτησης του ευρωπαϊκού προσανατολισμού της χώρας και ενθαρρύνεται ο σοσιαλιστικός μετασχηματισμός, που οδήγησε στην τεράστια διεύρυνση του δημόσιου τομέα. Η πολιτική προσλήψεων στη Δημόσια Διοίκηση, η οποία είχε πρόδηλο σκοπό τη μείωση της ανεργίας, διενεργήθηκε με μη αξιοκρατικά κριτήρια, βασιζόμενη στις πελατειακές σχέσεις των κομμάτων. Έτσι, δημιουργήθηκε ένας μεγάλος και αναποτελεσματικός δημόσιος τομέας, ενώ οι πελατειακές σχέσεις εδραιώθηκαν ως ιδίωμα του ελληνικού πολιτικού συστήματος.

³² Κλ..Κουτσούκης, *Η παθολογία της πολιτικής*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1998, σελ 71

³³ Κοντογιώργης, Γ., *Η κομματοκρατία διαχειριστής του ολιγαρχικού διακυβέματος*, στο *Οι Ολιγάρχες*, Εκδόσεις Πατάκη, Αθήνα 2013, σελ. 62.

1.4. Αίτια που αναπαράγουν τη διαφθορά.

Εύστοχα υποστηρίζεται ότι τρία είναι τα βασικά αίτια ³⁴της διαφθοράς. Αυτά είναι :

- το δημοκρατικό έλλειμμα,
- η μη απόδοση ευθύνης και
- το σύγχρονο εξουσιαστικό πρότυπο του τρόπου ζωής³⁵.

Σχετικά³⁶ με την πρώτη αιτία πρέπει να πούμε η υπολειτουργία των δημοκρατικών θεσμών , η κομματοκρατία, η γραφειοκρατία και το πελατειακό σύστημα πυροδοτούν και υποθάλπουν τη διαφθορά . Το δημοκρατικό έλλειμμα συνδυάζεται και με τη λειτουργία των ΜΜΕ, που με όρους αδιαφάνειας και συναλλαγής χειραγωγούν την κοινωνική και πολιτική ζωή μιας χώρας. Το ουσιαστικό δημοκρατικό έλλειμμα λέγεται ότι βρίσκεται στο πως ασκείται και ποιον υπηρετεί η εξουσία^{37 38}, δηλαδή στην ιδιοτέλεια της άσκησής της . Η πολυνομία , η αοριστία πολλών νόμων , που οδηγεί σε διαστρέβλωση του νοήματος τους και σε «διαπλοκή» των ανθρώπων.

Σχετικά με την δεύτερη αιτία , μπορούμε να πούμε ότι ένα μεγάλο μέρος όσων κατέχουν δημόσιες θέσεις ,δεν ζητά ευθύνη από τους άλλους, προκειμένου να μην εκτεθεί . Υπάρχει δηλαδή *ανοχή* η οποία καταντάει συνηθισμένη. Έτσι όμως με αυτόν τον τρόπο , με την έλλειψη ελέγχου όσων κατέχουν θέσεις εξουσίας και με την απόδοση ευθύνης σε αυτούς , η διαφθορά δρα σιωπηλά και δύσκολα αποκαλύπτεται.

Η σημαντικότερη αιτία³⁹, όμως που γεννά τη διαφθορά ,είναι η «ανθρώπινη» απληστία, η δίψα για εξουσία , για ευμάρεια και υλικά αγαθά..

Σύμφωνα με μια άλλη θεώρηση που προέρχεται από διεθνείς οργανισμούς τα σημαντικότερα αίτια της διαφθοράς είναι :

³⁴ Λάζος, Γ. , «*Διαφθορά και Αντιδιαφθορά*», Εκδόσεις Νομική βιβλιοθήκη 2005, σελ.,184.

³⁵<http://www.niotho-asfalis.gr/na/&http://old.law.uoa.gr/crime-research/http://www.theartofcrime.gr/index.php?pgtp=1&aid=1437851002>

³⁶ Τσουδερού Β., Από την ομιλία της ως πρόεδρος της Διεθνούς Διαφάνεια Ελλάς στο 2^ο συνέδριο του Ε21 για την διαφθορά με τίτλο «*Τι ορίζεται ως Διαφθορά*», όπως αυτή εκδόθηκε στο βιβλίο «*Κράτος και Διαφθορά*» (Συλλογικό έργο), Εκδόσεις Σιδέρης ,Αθήνα, 1998, σελ. 15-28

³⁷ Μπιτζιλέκη Ν., «*Η Διαφθορά ως νομικό και πολιτικό πρόβλημα*», Ποιν. Χρονικά 2009 σελ. 108

³⁸ Χ. Δημόπουλου, «*Η Διαφθορά*», Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, 2005, σελ. 99 επ

³⁹ Λάζος Γ, «*Διαφθορά και Αντιδιαφθορά* »Εκδόσεις Νομική βιβλιοθήκη 2005, σελ.,185.

- το μέγεθος των προσόδων(πλούτου) στον έλεγχο του κράτους ,
- η διακριτική εξουσία του κράτους στη διαχείριση των προσόδων αυτών και βέβαια και η αδιαφάνεια,
- η έλλειψη λογοδοσίας των διαχειριστών του δημόσιου πλούτου⁴⁰.

1.5. Παράγοντες που επηρεάζουν την ανάπτυξη του φαινομένου της κακοδιοίκησης και της διαφθοράς.

Παρουσιάζονται οι σημαντικότεροι παράγοντες που ενθαρρύνουν την εμφάνιση και την αναπαραγωγή των φαινομένων της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης στο ελληνικό σύστημα.

1) *Η επέκταση της κρατικής δραστηριότητας* . Η Δημόσια Διοίκηση με την πολυσχιδή ρυθμιστική της παρέμβαση στο δημόσιο βίο, μέσω της έννομης δράσης των οργάνων της, συνιστά τον αναγκαίο καθημερινό συνδετικό κρίκο μεταξύ του κράτους και του πολίτη. Η αύξηση των σημείων επαφής των οργάνων της διοίκησης με τους πολίτες συμπορεύεται με την αύξηση των δυνητικών αθέμιτων συναλλαγών μεταξύ τους. Άλλωστε, η διαφθορά εκκινεί από την αλληλεξάρτηση του ιδιωτικού τομέα με το κράτος, καθόσον ο δημόσιος λειτουργός, ο οποίος ενεργεί ή παραλείπει εκ μέρους του νομικού προσώπου του κράτους, είναι εν δυνάμει στόχος διαφθοράς.

2) *Ποιότητα κανονιστικού πλαισίου και πολυνομία*. Ο Συνήγορος του Πολίτη⁴¹ θεωρεί την χαμηλή ποιότητα του κανονιστικού πλαισίου βασικό παράγοντα που τροφοδοτεί την κακοδιοίκηση, καθώς διαπιστώνει πλημμελή νομοτεχνική επεξεργασία και μη εύληπτη διατύπωση του περιεχομένου των ρυθμίσεων, με συνέπεια τη μη ορθή χρήση της διακριτικής ευχέρειας των υπαλλήλων.

3) *Πληθώρα διάσπαρτων διατάξεων* σε διαφορετικούς νόμους για τη ρύθμιση του ίδιου ζητήματος και πληθώρα εξουσιοδοτήσεων, καθώς αρκετοί νόμοι εξαρτούν την ισχύ τους από κανονιστικές πράξεις της διοίκησης.

⁴⁰ Ο.π., σελίδα 188

⁴¹ Ετήσια Έκθεση Συνηγόρου του Πολίτη, 2006

Παράλληλα όμως με τις δυσκολίες που εμφανίζει εξ 'αρχής η αντιμετώπιση αυτού του φαινομένου, η ελληνική πραγματικότητα περιέχει διάφορα στοιχεία⁴² που συντελούν στον πολλαπλασιασμό των κρουσμάτων διαφθοράς και κακοδιοίκησης όπως :

α) η έλλειψη κατάλληλων μηχανισμών για τον αποτελεσματικό έλεγχο του Δημόσιου τομέα καθόσον το σύνολο του ελεγκτικού και επιθεωρησιακού έργου του Κράτους ασκείται από τα σώματα και τις Υπηρεσίες Επιθεώρησης και Ελέγχου, τα οποία δρουν ανεξαρτήτως και αποτελούν οργανικά τμήματα των διαφόρων υπουργείων, στα οποία υπάγονται. Λόγω δε της αλληλοεπικάλυψης των αρμοδιοτήτων τους, της μη ομοιομορφίας των μεθόδων και της πρακτικής των διενεργουμένων από αυτά ελέγχων και των συντασσόμενων απ' αυτά εκθέσεων και πορισμάτων, της διαφορετικής νοοτροπίας των στελεχών αυτών, πολλά εκ των οποίων αναπτύσσουν πνεύμα ομάδος και της περιχαράκωσης σ' αυτό, έχει ως αποτέλεσμα την μη πλήρη και αρμονική ενίοτε δε και ανταγωνιστική συνεργασία με τα άλλα σώματα και υπηρεσίες ελέγχου, η ποσοτική και κυρίως η ποιοτική απόδοσή τους να μην ανταποκρίνεται, σε γενικές γραμμές, ούτε στον αριθμό των στελεχών τους ούτε στα διαθέσιμα σ' αυτά μέσα,

β) οι αόριστες ή επάλληλες αρμοδιότητες των υπηρεσιών ελέγχου, γραφειοκρατικά εμπόδια, χαμηλής ποιότητας μηχανισμοί ακόμη και κανόνες που θεσπίστηκαν για να επιτρέψουν ή καλύψουν διεφθαρμένη συμπεριφορά,

γ) η βραδύτητα των ελέγχων και η ανεπάρκεια ή αοριστία των πορισμάτων και εκθέσεων, που πολλές φορές απαιτεί επανέλεγχο για τη συμπλήρωσή τους

δ) η ανέλεγκτη εξουσία που παρέχεται στους αρμόδιους για να αποφασίζουν, την οποία πολλές φορές ασκούν χωρίς διάκριση και λογικούς περιορισμούς με μόνη την επίκληση της πολιτικής βούλησης,

ε) η έλλειψη διαφάνειας, που εμποδίζει τους πολίτες να έχουν πρόσβαση σε πληροφορίες για να τις χρησιμοποιήσουν για τον έλεγχο της δημόσιας διοικητικής

⁴² Λεαν. Τρ. Ρακιντζής, «Καταπολέμηση της Διαφθοράς στη Δημόσια Διοίκηση» σελ.615-628 Τιμητικός Τόμος , Λ. Θεοχαρόπουλου και Δήμητρα Κοντόγιωργα – Θεοχαροπούλου, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης , Τόμος II, Θεσσαλονίκη 2009.

δράσης, με ταυτόχρονη όμως προστασία των προσωπικών δεδομένων και υπό το πρόσχημα της προστασίας αυτών, να παρέχεται κάλυψη σε παράνομες ενέργειες ή να παρεμβάλλονται εμπόδια στην πάταξή τους,

στ) η βραδύτητα στην απονομή της δικαιοσύνης⁴³ και ίσως η ανεπάρκεια των Δικαστηρίων να επιβάλουν το νόμο, κυρίως στα οικονομικά εγκλήματα, όπου πολλοί διαφεύγουν με τη μεθοδευμένη παραγραφή των αδικημάτων, αλλά και των καθημερινά εκδιδόμενων απαλλακτικών αποφάσεων, που πολλές φορές προκαλούν δυσμενή σχόλια ή απορίες, η διακριτή μεταχείριση των επωνύμων που απαλλάσσονται με την έκδοση βουλευμάτων αντί της παραπομπής της διαδικασίας στο ακροατήριο,

ζ) η σε μεγάλο βαθμό ποινική και πειθαρχική ατιμωρησία των δημοσίων υπαλλήλων, που έχει δημιουργήσει στους παρανομούντες αίσθημα ασυδοσίας.

η) Η γραφειοκρατία⁴⁴ ως δυσλειτουργία. Ο όρος γραφειοκρατία⁴⁵ αναφέρεται σε ένα θεσμό άρρηκτα συνδεδεμένο με τη λειτουργία του σύγχρονου κράτους. Ωστόσο, η γραφειοκρατία είναι δυνατό να εκτραπεί σε δυσλειτουργικό φαινόμενο, καθώς η τυπολατρία μετατρέπει τους κανόνες από μέσα σε αυτοσκοπούς. Ο νόμος ως αυτοσκοπός, γίνεται ανάχωμα στην αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης και η τυπολατρία στρέφεται κατά της αρχής της χρηστής διοίκησης.

1.6. **Συνέπειες της κακοδιοίκησης και της διαφθοράς .**

Η κακοδιοίκηση και η διαφθορά απειλεί την προστασία και την εφαρμογή των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων. Και αυτό γιατί τα φαινόμενα διαφθοράς υπονομεύουν τις αξίες και την ίδια τη βάση των δικαιωμάτων που συνδέονται με την ιδιότητα του πολίτη, ως μέλος του κοινωνικού συνόλου, με βασικότερο το δικαίωμα στην ισονομία.

⁴³ Ο.π. σελίδα 620

⁴⁴ «Ο όρος γραφειοκρατία (bureaucratie) , χρησιμοποιήθηκε για πρώτη φορά στη Γαλλία του 18^{ου} αιώνα , όταν η λέξη bureau (αρχικά αναφερόταν στο ύφασμα που σκέπαζε τα γραφεία των κυβερνητικών αξιωματούχων) κατέληξε να σημαίνει αυτό καθαυτό το γραφείο και στη συνέχεια το κυβερνητικό αξίωμα αυτού που καταλάμβανε και χρησιμοποιούσε το γραφείο» *Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση* , Στ.Κτιστάκη, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2014,σελ.78

⁴⁵ «Σύμφωνα με την κλασική προσέγγιση από τον εμπνευστή της , το γερμανό κοινωνιολόγο Max Weber, η γραφειοκρατία είναι ο μηχανισμός διοίκησης ενός κράτους που διαθρώνεται με βάση την ιεραρχία» βλ. σελ.79 ο.π.

Παρά της προσπάθειας που έχουν γίνει, ειδικά τα τελευταία χρόνια , η ατιμωρησία των κρατικών λειτουργών που εμπλέκονται σε φαινόμενα διαφθοράς και οι ελλειμματικοί ελεγκτικοί μηχανισμοί, καταλύουν κάθε έννοια «κανονικής» λειτουργίας των θεσμών και αφήνουν το έδαφος ελεύθερο για σειρά προβληματικών συμπεριφορών που σχετίζονται με την προστασία και την απόλαυση των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων τα οποία προσβάλλουν με πράξεις ή με παραλείψεις τους.

Ο κάθε πολίτης πρέπει να γίνει ενεργός πολίτης. Μόνο οι ενεργοί και συνειδητοποιημένοι πολίτες μπορούν να μειώσουν την κακοδιοίκηση και τη διαφθορά και να αναγκάσουν τους πολιτικούς στην προώθηση πολιτικών για τη διαφάνεια και τη δημοκρατία.

Η κακοδιοίκηση και η διαφθορά δεν έχουν μόνο οικονομικές διαστάσεις και οφέλη για ορισμένους, αλλά και άλλες μορφές έννοιας, όπως παράνομες εξυπηρετήσεις ατόμων ,ή ομάδων, ή συντεχνιών, πάντοτε βέβαια με το αζημίωτο και με αντιπαροχή, προσλήψεις, προαγωγές , μεταθέσεις , απαλλαγές και άλλου είδους παροχές.

Είναι γεγονός ότι η διαφθορά αποτελεί ένα διαχρονικό και παγκόσμιο φαινόμενο, με πολλαπλές και σοβαρές επιπτώσεις :

- φθείρει τους θεσμούς, αποτελεί κίνδυνο για τη δημοκρατία,
- προκαλεί ανισότητες και θίγει γενικώς τα ανθρώπινα δικαιώματα.
- Ακόμη στερεί πόρους από το κράτος, προκαλεί στρεβλώσεις στον υγιή ανταγωνισμό και
- εμποδίζει σοβαρά την ανάπτυξη της οικονομίας⁴⁶.

⁴⁶ Τιμητικός Τόμος Κουράκη Ν. *Κρίση του Κράτους και Διαφθορά* ΤΕΝΤΕΣ, ΙΩΑΝΝΗΣ, « Η αναγκαιότητα μιας εθνικής στρατηγικής για τη διαφθορά» ημερομηνία τελευταίας ανάκτησης 14/3/2016.

1.7. Η αποστολή και η λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης. Βασικές Αρχές.

Η δράση της Διοίκησης, με την ευρύτερη έννοια της, διέπεται από ένα σύστημα τυπικών κανόνων και ηθικών αξιών, τις καλούμενες αρχές της διοικητικής δράσης. Οι αρχές αυτές απορρέουν από την έννομη τάξη, δηλαδή το Σύνταγμα και τη λοιπή νομοθεσία καθώς και από τις γενικά παραδεκτές αρχές του Διοικητικού Δικαίου. Επίσης, η δράση της Διοίκησης οφείλει να εφαρμόζει και αρχές που απορρέουν από τα συναλλακτικά ήθη (π.χ. αρχή της αξιοκρατίας, καλής πίστης, διαφάνειας ,κ.α.). Η τήρηση από τη Διοίκηση, των αρχών που διέπουν τη δράση της, συμβάλει στο Κράτος Δικαίου και στη Δημοκρατία. Οι **αρχές λειτουργίας** διασφαλίζουν την εκπλήρωση των συνταγματικών απαιτήσεων που τίθενται για τις Δημόσιες Υπηρεσίες, καθώς επίσης και την ικανοποίηση των προσδοκιών των πολιτών.

Για την αποφυγή των κρουσμάτων της κακοδιοίκησης και την πάταξη της διαφθοράς, οι Δημόσιες Υπηρεσίες οφείλουν να κινούνται εντός του πλαισίου των κανόνων δικαίου, αλλά και να τηρούν τις προϋποθέσεις της χρηστής, της καλόπιστης και της έντιμης Διοίκησης. Εκτός από αποτελεσματική και αποδοτική δράση , η Δημόσια Διοίκηση πρέπει να είναι αδιάφθορη όχι μόνο στη διαχείριση του δημόσιου χρήματος. Οι λειτουργοί της θα πρέπει να έχουν άμεμπτο ήθος και συμπεριφορά για την εξασφάλιση της απαιτούμενης εμπιστοσύνης των πολιτών – διοικουμένων.

Στο πλαίσιο αυτό όλοι οι φορείς της Διοίκησης θα πρέπει να τηρούν τις θεμελιώδεις αρχές, οι οποίες έχουν και εξαιρετική βαρύτητα. Αρχές όπως:

- η αρχή της νομιμότητας,
- η αρχή της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος,
- η αρχή της αναλογικότητας ,
- η αρχή της χρηστής διοίκησης ,
- η αρχή της αμεροληψίας της διοίκησης ,
- η αρχή της αιτιολογίας των διοικητικών πράξεων

είναι μερικές από της Γενικές Αρχές του Διοικητικού Δικαίου που έχουν ιδιαίτερο ρόλο στην καταπολέμηση των νοσηρών φαινομένων στη δράση της Δημόσιας Διοίκησης.

1.7.1. Αρχή της Νομιμότητας

Η Αρχή αυτή είναι απόρροια του Κράτους Δικαίου⁴⁷, το οποίο οριοθετεί τη δράση του, αναγνωρίζοντας δικαιώματα και εγγυήσεις υπέρ των διοικουμένων και υπάγει τη διοικητική δράση σε κανόνες δικαίου.⁴⁸ Αποτελεί ίσως την σπουδαιότερη αρχή του διοικητικού δικαίου και κατ' επέκταση της δράσης της Δημόσιας Διοίκησης⁴⁹. Σύμφωνα με αυτή, καμία πράξη της Διοίκησης δεν είναι ισχυρή εάν δεν έχει έρεισμα στον νόμο. Κατά συνέπεια, η Διοίκηση κατά την άσκηση της κρατικής εξουσίας στο πλαίσιο της διακριτικής της ευχέρειας περιορίζεται από το Νόμο και ο συντρέχων θεσμός της αίτησης ακύρωσης διοικητικών πράξεων, αποτελεί την σημαντικότερη κατοχύρωση των διοικουμένων κατά της κρατικής αυθαιρεσίας και των φαινομένων διαφθοράς και κακοδιοίκησης. Σύμφωνα με την αρχή αυτή η διοίκηση, μόνο στις περιπτώσεις που προβλέπονται από τον νόμο, μπορεί να προσβάλλει με διοικητικές πράξεις τα έννομα αγαθά των διοικουμένων.

Κάθε επέμβαση στη νομική σφαίρα των φυσικών και νομικών προσώπων χρειάζεται απαραίτητα εξουσιοδότηση από το Νόμο⁵⁰. Μετά από αυτό, το σύνολο της δράσης και των ενεργειών της Δημόσιας Διοίκησης βρίσκεται πάντοτε στο πλαίσιο των κανόνων δικαίου που προσδιορίζουν τις αντίστοιχες αρμοδιότητες της⁵¹. Διέπεται και καθορίζεται από αυτούς και τελεί σε κάθε περίπτωση υπό τον έλεγχο των ιεραρχικά ανώτερων οργάνων, των δικαστηρίων και των ανεξάρτητων αρχών⁵².

Η Αρχή της Νομιμότητας της Διοίκησης συνάγεται από τις διατάξεις του άρθρου 26 §1,2 του Συντάγματος από όπου προκύπτει η υποταγή της Διοίκησης στους κανόνες δικαίου που έχουν ψηφιστεί μέσω της νομοθετικής λειτουργίας.

⁴⁷ Μιχ. Στασινόπουλου, *Δίκαιο των διοικητικών πράξεων*, ανατ.1982, Αθήνα σελ.22

⁴⁸ Ανδρ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου. Εισαγωγή – Θεμελιώδεις έννοιες*, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα Θεσσαλονίκη, 2013, σελ.79 επ.

⁴⁹ . Βλ. Ι. Παπαρηγορίου, *Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου*, Τεύχος Πρώτο, Δ' Έκδοση Πλήρως Αναθεωρημένη και Συμπληρωμένη, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2010, σελ. 163

⁵⁰ Ανδρ. Γ. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, «Η Προστασία του Διοικουμένου», Εκδόσεις Αντ.Ν. Σάκκουλα Αθήνα –Κομοτηνή, 2000, σελ.42

⁵¹ Της ίδιας, «Η Διασφάλιση της Αρχής της Νομιμότητας της Διοίκησης», ΕΕΝ, 1989, σελ.67

⁵² Αντ. Μακρυνδημήτρης, Μαρία – Ηλιάνα Πραβίτα, *Δημόσια Διοίκηση – «Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης»*, Ε' Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2012, σελ. 22

Επίσης στη διάταξη του άρθρου 95 §1 του Συντάγματος θεσπίζεται ο ανωτέρω συντρέχων θεσμός περί ακύρωσης των παράνομων διοικητικών πράξεων που έχουν εκδοθεί, ο οποίος εν συνεχεία ενισχύεται και λαμβάνει ουσιαστικό περιεχόμενο μέσω της Αρχής της Νομιμότητας

1.7.2. Αρχή της Προστασίας του Δημοσίου Συμφέροντος

Δημόσιο είναι το συμφέρον όταν το υποκείμενο του είναι ο λαός , οργανωμένος από την έννομη τάξη σε Κράτος .⁵³ Η αρχή της Προστασίας του Δημοσίου Συμφέροντος⁵⁴ κατοχυρώνεται στο Σύνταγμα και αποτελεί βασικό κριτήριο για προσδιορισμό των ορίων απόλαυσης των δικαιωμάτων και εκπλήρωσης υποχρεώσεων⁵⁵. Σύμφωνα με το άρθρο 1§3 του Συντάγματος «όλες οι εξουσίες πηγάζουν από το Λαό, υπάρχουν υπέρ αυτού...». Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, ο πρωθυπουργός και οι υπουργοί ορκίζονται να υπηρετούν το «γενικό συμφέρον» (άρθρο 33§2 Σύνταγμα), οι Δημόσιοι Υπάλληλοι σύμφωνα με το άρθρο 103§1 του Συντάγματος «υπηρετούν το Λαό» και το Κράτος μεριμνά για την «προστασία του γενικού συμφέροντος» βάσει του άρθρου 106§1 του Συντάγματος. Επίσης, σύμφωνα με το άρθρο 202§2 Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας αποκλείεται η χορήγηση δικαστικής αναστολής εκτέλεσης διοικητικής πράξης, αν συντρέχουν λόγοι δημοσίου συμφέροντος⁵⁶.

Τόσο στην νομοθεσία όσο και στην νομολογία το Δημόσιο Συμφέρον εμφανίζεται με διάφορα επίθετα όπως : Κοινωνικό, οικονομικό, εθνικό, γενικό ή γενικότερο και υπέρτερο. Η έννοια όμως του Δημοσίου Συμφέροντος, πρέπει να διακρίνεται τόσο από το Συμφέρον του Δημοσίου, όσο και από το συμφέρον της Δημόσιας Υπηρεσίας. Η εν λόγω έννοια δεν είναι τόσο αόριστη ώστε να μην

⁵³ Στ. Κτιστάκη , *Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση*. Κεφάλαιο Λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης – Βασικές Αρχές, σελ.43, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2014.

⁵⁴ Βλ. Ι. Παπαρηγορίου, *Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου*, Τεύχος Πρώτο, Δ' Έκδοση Πλήρως Αναθεωρημένη και Συμπληρωμένη, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2010, σελ. 230

⁵⁵ Δ. Κοντόγιωργα – Θεοχαροπούλου, *Το δημόσιο συμφέρον και η ανάκλησις των διοικητικών πράξεων* Τιμ. Τόμος ΣτΕ, 1982, σελ. 355

⁵⁶ Αναστ. Ι. Τάχος, *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 9η Έκδοση – 2008, σελ.72

υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο. Αντίθετα, συνιστά νομική έννοια που δεν διαφεύγει τον έλεγχο του Συμβουλίου της Επικρατείας. Βέβαια, η ουσιαστική εκτίμηση του Δημοσίου Συμφέροντος ανήκει στην αρμοδιότητα των οργάνων της Νομοθετικής ή της Διοικητικής Λειτουργίας και όχι της Δικαστικής. Τα δικαστήρια μπορούν να ελέγχουν μόνο την τυχόν υπέρβαση των ακραίων λογικών ορίων της έννοιας του Δημοσίου Συμφέροντος. Σε κάθε περίπτωση πάντως οι λόγοι του Δημοσίου Συμφέροντος πρέπει να εξειδικεύονται, να προκύπτουν δηλαδή από την αιτιολογία της εκδοθείσας διοικητικής πράξης.

Είναι γνωστό ότι η Δημόσια Διοίκηση οφείλει να δρα για την ικανοποίηση του δημοσίου συμφέροντος. Τα διοικητικά όργανα ασκούν τις αρμοδιότητές τους είτε κατά δέσμια αρμοδιότητα είτε κατά διακριτική ευχέρεια. Γίνεται λόγος για μεγιστοποίηση των περιθωρίων δράσης των διοικητικών οργάνων με διακριτική ευχέρεια, στο βαθμό που καλούνται να προσαρμόσουν το δημόσιο συμφέρον μέσα από γενικούς και αφηρημένους κανόνες δικαίου, στις ειδικές απαιτήσεις κάθε ατομικής περίπτωσης. Οι ευρείες δυνατότητες διακριτικής ευχέρειας είναι δυνατό να εκτραπούν σε μη σύννομες συμπεριφορές. Παράδειγμα, η δυνατότητα επιλογής της πλέον πρόσφορης ρύθμισης μεταξύ των περισσότερων νόμιμων λύσεων, ενδέχεται να υποκρύπτει το κίνητρο του προσπορισμού ιδιωτικού κέρδους.

1.7.3. Αρχή της Αναλογικότητας

Η αρχή της ευλόγου αναλογίας μέσου προς σκοπού εφαρμόζεται κυρίως επί πράξεων διακριτικής εξουσίας και αποτελεί περιορισμό της άσκησης της από τα όργανα της Διοίκησης. Στο πεδίο του Διοικητικού Δικαίου αποτελεί ειδικότερη αρχή συνταγματικής προέλευσης, δηλαδή στοιχείο της Αρχής της Νομιμότητας που διέπει την δράση της Διοίκησης⁵⁷. Η Αρχή αυτή ορίζει ότι κάθε φορά που η Διοίκηση ασκεί τη διακριτική της ευχέρεια, τα συγκεκριμένα μέτρα που λαμβάνει πρέπει να

⁵⁷ Επ. Π. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου, Αθήνα - Νομική Βιβλιοθήκη, 2011, σελ.532

βρίσκονται σε εύλογη σχέση με τους επιδιωκόμενους από αυτή σκοπούς.⁵⁸ Ταυτόχρονα αποτελεί και γενική αρχή του ενωσιακού δικαίου.

Ειδικότερα, σύμφωνα με την αρχή αυτή⁵⁹, κάθε μέτρο που λαμβάνει η Διοίκηση σε βάρος των διοικούμενων πρέπει να υπακούει στις επιμέρους αρχές της προσφορότητας, αναγκαιότητας και αναλογικότητας υπό στενή έννοια⁶⁰. Κατά συνέπεια, κάθε περιορισμός που επιβάλλει η Διοίκηση στα ατομικά δικαιώματα των διοικούμενων επιτρέπεται, εφόσον και καθόσον είναι απολύτως αναγκαίο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου δημόσιου σκοπού. Σύμφωνα με την επιμέρους αρχή της προσφορότητας, ένα μέτρο είναι κατάλληλο –πρόσφορο, όταν μπορεί να οδηγήσει στην επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού. Αντίστοιχα, αναγκαίο είναι το μέτρο όταν δεν είναι δυνατή η επιλογή ενός άλλου, εξίσου δραστικού μέτρου, το οποίο να περιορίζει σε λιγότερο βαθμό ή και καθόλου την ατομική ελευθερία. Θα πρέπει λοιπόν, να αναζητείται το ηπιότερο μέσο μεταξύ ισοδυνάμων σε αποτελεσματικότητα. Τέλος, το μέτρο είναι ανάλογο όταν δεν επιβαρύνεται υπέρμετρα ο διοικούμενος, υπάρχει δηλαδή μια εύλογη σχέση μεταξύ αυτού και του επιδιωκόμενου σκοπού. Σε κάθε λοιπόν περίπτωση η Διοίκηση πρέπει να επιλέγει το λιγότερο επαχθές για τον διοικούμενο μέτρο για την πραγματοποίηση των σκοπών της.

Η Αρχή της Αναλογικότητας συνδέεται⁶¹ με την αρχή του Κράτους Δικαίου, κατοχυρώνεται ρητά στο άρθρο 25§1 του Συντάγματος, ενώ ταυτόχρονα περιέχεται στην ΕΣΔΑ και στο ενωσιακό δίκαιο. Τέλος, το ΣΤΕ με σχετική νομολογία⁶² του αναγνώρισε την αρχή αυτή ως μέσο ουσιαστικής εφαρμογής της αρχής της νομιμότητας και κατέληξε ότι οι περιορισμοί της ελευθερίας είναι αποδεκτοί για αποχρώντες λόγους δημοσίου συμφέροντος, εφόσον ανταποκρίνονται στην

⁵⁸ Στ. Κτιστάκη, *Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση*. Κεφάλαιο Λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης – Βασικές Αρχές, σελ.45, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2014.

⁵⁹ Ανδρ. Γ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά, *Διοικητικό Δίκαιο : Εισαγωγή - Θεμελιώδεις Έννοιες*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα – Κομοτηνή 2004.

⁶⁰ Βλ. Ι. Παπαρηγορίου, *Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου*, Τεύχος Πρώτο, Δ' Έκδοση Πλήρως Αναθεωρημένη και Συμπληρωμένη, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2010, σελ. 273

⁶¹ Ανδρ. Γ. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, *Γενικές Αρχές στην Νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2007 σελ.87

⁶² ΣΤΕ Ολομέλεια, 2112/84

απορρέουσα από την έννοια του κράτους δικαίου συνταγματική αρχή της αναλογικότητας.

1.7.4. Αρχή της Χρηστής Διοίκησης

Η Αρχή της Χρηστής Διοίκησης⁶³ ή των χρηστών διοικητικών ηθών⁶⁴ εμφανίζεται και ως εκδήλωση της αρχής της αμεροληψίας της Δημόσιας Διοίκησης, ενώ συνδέεται με τις αρχές της προστατευόμενης εμπιστοσύνης και την αρχή της επιείκειας. Σύμφωνα με την αρχή αυτή η Διοίκηση⁶⁵ οφείλει να προβαίνει σε κάθε ενέργεια ή παράλειψη σύμφωνα με την καλή πίστη και τα χρηστά ήθη, ενώ παράλληλα η ως άνω αρχή συνιστά επιτακτικό κανόνα δικαίου του οποίου η παράβαση συνεπάγεται παρανομία της Διοίκησης⁶⁶. Η συμπεριφορά της προς τους διοικούμενους πρέπει να διέπεται από ευθύτητα, δηλαδή δεν επιτρέπεται κατά την δράση της να χρησιμοποιεί νομιμοφανή τεχνάσματα, ούτε να δρα με τρόπο παράνομο, αντιφατικό ή επιπόλαιο.

Η αρχή αυτή κατοχυρώνεται τόσο στο Σύνταγμα (άρθρο 10), όσο και στη λοιπή νομοθεσία και νομολογία του ΣΤΕ, αλλά και στην ΕΣΔΑ. Ενδεικτικά, κατά την έννοια των διατάξεων των άρθρων 20 Σύνταγμα και αρθρ. 6 ΕΣΔΑ δεν είναι επιτρεπτή η επέλευση δυσμενών δικονομικών συνεπειών σε βάρος του διαδίκου, λόγω πράξεων ή παραλήψεων για τις οποίες την ευθύνη έχει η δημόσια αρχή, διότι οι συνέπειες της μη τήρησης των τύπων που επιβάλλονται για την έγκυρη άσκηση προβλεπόμενου στο Νόμο ενδίκου βοηθήματος δεν πρέπει να υπερακοντίζουν το σκοπό της θέσπισης τους. Επίσης, βάση αυτής της αρχής σε συνδυασμό με την αρχή της Προστατευόμενης Εμπιστοσύνης στην περίπτωση που η Διοίκηση είχε επιτρέψει στον διοικούμενο ορισμένη ενέργεια ως νόμιμη, δεν δύναται να την απαγορεύσει αμέσως, αλλά οφείλει προηγουμένως να εξετάσει αν είναι εφικτή η συνέχιση της

⁶³ Ανδρ. Γ. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, Νομικές Αρχές – Πυλώνες της Χρηστής Διοίκησης, Επιθεώρησις Δημοσίου Δικαίου και Διοικητικού Δικαίου, 2014 σελ. 643

⁶⁴ , Ε. Π. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου, Νομική Βιβλιοθήκη Αθήνα, 2011, σελ.83

⁶⁵ Δ. Κοντόγιωργα – Θεοχαροπούλου, Η διοικητική οργάνωση του Κράτους, 2002 σελ.5

⁶⁶ Πρ. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, Αντ. Ν. Σάκκουλας Αθήνα, 2008, σελ.25

σχετικής δραστηριότητας με άλλο νόμιμο και αποτελεσματικό τρόπο, παρέχοντας συγχρόνως στον διοικούμενο τον απαραίτητο χρόνο συμμόρφωσης.

1.7.5. Αρχή της Αμεροληψίας της Διοίκησης

Η σημασία της αρχής⁶⁷ αυτής καθίσταται εμφανής, εάν αναλογιστεί κανείς την εικόνα της Διοίκησης και των οργάνων αυτής στην Ελληνική κοινωνία. Η αμερόληπτη και αδιάβλητη εκτέλεση του διοικητικού έργου καταξιώνει τα όργανα της Διοίκησης στη συνείδηση των διοικούμενων.

Η Αρχή της Αμεροληψίας⁶⁸ συνάγεται τόσο από το Σύνταγμα (άρθρα 103§1,56 και 29§3), όσο και από την νομοθεσία (αρθρ. 7 ΚΔΔσίας) και την νομολογία του ΣΤΕ. Ειδικότερα, βάσει του άρθρου 103§1 τα διοικητικά όργανα είναι εκτελεστές της θέλησης του Κράτους και υπηρετούν τον λαό. Για αυτόν τον λόγο απαιτείται η αντικειμενική, αμερόληπτη και απροσωπόληπτη εκτέλεση του διοικητικού τους έργου. Επιπρόσθετα, προκειμένου να μην αναμειγνύονται οι Δημόσιοι Υπάλληλοι σε πολιτικούς σχηματισμούς, να ασκούν αμερόληπτα τα καθήκοντά τους και να μην κλονίζεται η πίστη των διοικούμενων, το άρθρο 29§3 του Συντάγματος απαγορεύει την εκδήλωση υπέρ ή κατά πολιτικών κομμάτων των δικαστικών λειτουργών, των στρατιωτικών εν γένει, των οργάνων των σωμάτων ασφαλείας, όπως και οποιασδήποτε μορφής υπέρ ή κατά πολιτικού κόμματος κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, στους υπαλλήλους του Δημοσίου, των ΟΤΑ, άλλων Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου ή δημόσιων επιχειρήσεων⁶⁹. Αντίστοιχα, από τις διατάξεις του άρθρου 7 Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας εισάγονται κάποιοι ειδικότεροι περιορισμοί και εγγυήσεις αναφορικά με τον τρόπο με τον οποίο θα εκτελούν το έργο τους τα όργανα της Δημόσιας Διοίκησης, εξασφαλίζοντας την αντικειμενική και αμερόληπτη διαδικασία.

⁶⁷ Ανδρ. Γ. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2013, σελ.204.

⁶⁸ Ιακ. Μαθιουδάκης, Η Αρχή της Αμεροληψίας της Διοίκησης, Εκδόσεις Ανιόν - Σάλτου Ελυσ.& Σια ΟΕ, 2008, σελ.23

⁶⁹ Δ. Κόρσου, Διοικητικό Δίκαιο – Γενικό Μέρος, Τρίτη Έκδοση Ενημερωμένη – Συμπληρωμένη από Μ.-Ε. Κόρσου – Παναγοπούλου, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα - Κομοτηνή, 2005 ,σελ. 180

1.7.6. Αρχή της Αιτιολογίας των Διοικητικών Πράξεων

Η αρχή αυτή συνδέεται με την Αρχή της Νομιμότητας και αναφέρεται ουσιαστικά στην παράθεση από τη Διοίκηση των νομικών και πραγματικών λόγων για τους οποίους εκδίδει μια διοικητική πράξη⁷⁰. Με αυτό τον τρόπο η Δημόσια Διοίκηση εξαναγκάζεται να αποδείξει ότι τηρεί την Αρχή της Νομιμότητας, δηλαδή ότι είναι αμερόληπτη και χρηστή.⁷¹

Η αρχή αυτή δεν κατοχυρώνεται ρητά στο Σύνταγμα, πλην των ειδικών περιπτώσεων των άρθρων 10§1 και 11§2 του Συντάγματος, όπου αναφέρονται στην έγγραφη και αιτιολογημένη απάντηση σε αναφορά διοικούμενου και στην απαγόρευση των συναθροίσεων μόνο με αιτιολογημένη απόφαση από την αστυνομική αρχή, αντίστοιχα. Συνάγεται όμως, εμμέσως από το αυτό, ως παρακολούθημα της αρχής της νομιμότητας και προκύπτει επίσης από την νομοθεσία και την νομολογία του ΣΤΕ. Ειδικότερα στο άρθρο 17 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας⁷² προβλέπεται ότι η ατομική διοικητική πράξη πρέπει να περιλαμβάνει σαφή, ειδική και επαρκή αιτιολογία, στην οποία να περιλαμβάνεται η διαπίστωση της συνδρομής των κατά Νόμο προϋποθέσεων για την έκδοση της. Επίσης, το ΣΤΕ με την νομολογία του έκρινε συμπληρώνοντας την νομοθεσία ότι αιτιολογίας χρήζουν και οι διοικητικές πράξεις οι οποίες είναι εν γένει δυσμενείς για τους διοικούμενους, όπως π.χ. οι πειθαρχικές, οι περιέχουσες αξιολογικές κρίσεις και αυτές που μεταβάλλουν την κρατούσα διοικητική πρακτική. Αντίθετα, σύμφωνα με το ΣΤΕ δεν χρήζουν αιτιολογίας οι κανονιστικές διοικητικές πράξεις. Ειδικότερα, όταν η διοίκηση ασκείται στο πλαίσιο της δεσμίας αρμοδιότητος της είναι αυστηρά προκαθορισμένος και οριοθετημένος από το Νόμο ο τρόπος δράσης της, η αιτιολόγηση της επιτρέπει την απλή διαπίστωση της συμφωνίας της συμπεριφοράς

⁷⁰ Γ. Γεραπετρίτης, *Η αιτιολογία των Διοικητικών Πράξεων*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1998, σελ. 23

⁷¹ Μ. Πικραμένος, *Η αιτιολογία των Διοικητικών Πράξεων*, Εκδόσεις Σάκκουλα ΑΕ, 2012, σελ. 87

⁷² Ν.2690/1997 (ΦΕΚ 45/Α/8-3-1997) «Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας», με τις τροποποιήσεις του με Ν 4250/2014 (ΦΕΚ 74/Α/2014) και Ν4325/2015 (ΦΕΚ 47/Α/2015).

των διοικητικών αρχών προς τον ρητά προβλεπόμενο από κανόνες δικαίου τρόπο δράσης τους.⁷³

Στις ως άνω περιπτώσεις όταν δεν υφίσταται αιτιολογία ή αυτή δεν είναι σύννομη, σαφής, συγκεκριμένη και ακριβής δημιουργείται λόγος ακυρώσεως της διοικητικής πράξεως⁷⁴.

⁷³ Στ. Κτιστάκη , *Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση*. Κεφάλαιο Λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης – Βασικές Αρχές, σελ.49, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2014.

⁷⁴ Μ.-Ε. Θ. Παναγοπούλου, *Οι προσφυγές κατά πράξεων της διοικήσεως ενώπιον των διοικητικών αρχών*, Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα, 2000, σελ. 25

1.8. Άξονες Εθνικής Στρατηγικής και προτάσεις για λήψη μέτρων κατά της κακοδιοίκησης και της διαφθοράς .

Τα μέσα καταπολέμησης της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης είναι έως ένα σημείο κοινά. Σε κάθε περίπτωση, πάντως οι βασικοί παράμετροι για να κατανοήσουμε την έννοια της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης στη διοικητική δράση συνδέονται άρρηκτα με τις έννοιες της Αρχής της Νομιμότητας και την επιδίωξη του δημοσίου συμφέροντος κατά την άσκηση των δημοσίων καθηκόντων της.

Παρατηρούμε πως τόσο η χώρα μας, όσο και η πλειονότητα των κρατών σε ολόκληρο τον κόσμο διαθέτουν στο νομικό τους οπλοστάσιο διατάξεις για την καταπολέμηση της διαφθοράς. Μολονότι τα νομικά αυτά εργαλεία μπορούν να διαφέρουν από το ένα κράτος στο άλλο, δεν παύουν να έχουν αρκετά κοινά στοιχεία που εξυπηρετούν στην εναρμόνιση των νομοθεσιών και των πολιτικών τους, προκειμένου να αντιμετωπιστεί αποτελεσματικότερα και σε ένα διεθνές επίπεδο το φαινόμενο αυτό.

Μπορούμε να πούμε για τρεις άξονες μέτρων που συμβάλλουν στην καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και της διαφθοράς.

Πρώτος άξονας⁷⁵ είναι η δημιουργία νομοθετικού πλαισίου, βασισμένου στις σύγχρονες αντιλήψεις για τον ποινικό κολασμό των πράξεων που εμπίπτουν στην έννοια της διαφθοράς, καθώς και στις αρχές της καλής διακυβέρνησης, της διαφάνειας και της λογοδοσίας. Εκτός από την εναρμόνιση του ποινικού δικαίου προς τα διεθνή standards και τις συστάσεις των διεθνών οργανισμών του στοιχείου του πλαισίου αυτού είναι βασικά νομοθετήματα που αναμορφώνουν τους θεσμούς της δήλωσης της περιουσιακής κατάστασης και των συμφερόντων κρατικών αξιωματούχων (πόθεν έσχες) και ο έλεγχος της , καθώς και ο έλεγχος της χρηματοδότησης των πολιτικών κομμάτων.

⁷⁵ Κουράκης Ν. ,Τιμητικός Τόμος «Κρίση του Κράτους και Διαφθορά» Τέντες Ιωάννης, « Η αναγκαιότητα μιας εθνικής στρατηγικής για τη διαφθορά » , και <http://crime-in-crisis.com/category/>

Δεύτερος άξονας είναι η λήψη μέτρων για την ενδυνάμωση των θεσμών, τόσο των Αρχών όσο και των Φορέων, οι οποίοι εμπλέκονται στην καταπολέμηση της διαφθοράς. Εδώ εντάσσεται η δημιουργία ειδικών Εισαγγελικών και Ανακριτικών αρχών για υποθέσεις διαφθοράς, η πρόβλεψη μηχανισμού συντονισμού των ερευνών και των ανακριτικών πράξεων κατά το προκαταρκτικό και προανακριτικό στάδιο της ποινικής διαδικασίας, οι εσωτερικοί και εξωτερικοί έλεγχοι και η διαρκής επιμόρφωση του προσωπικού των δικαστικών, διοικητικών, ελεγκτικών μηχανισμών.

Τρίτος άξονας, ιδιαίτερα σημαντικός είναι η *πρόληψη* της διαφθοράς. Αυτή επιτυγχάνεται κυρίως με την απλοποίηση και αναμόρφωση των διοικητικών διαδικασιών, ιδιαίτερα στους τομείς υψηλού κινδύνου (όπως η φορολογική και τελωνειακή διοίκηση, οι υπηρεσίες υγείας, οι δημόσιες συμβάσεις, περιλαμβανομένων και των δημοσίων έργων, η τοπική αυτοδιοίκηση, τα εξοπλιστικά προγράμματα του Υπουργείου Άμυνας κλπ.), με τον περιορισμό, κατά το δυνατόν, της διακριτικής εξουσίας των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων, με τον περιορισμό της άμεσης επαφής πολίτη- υπαλλήλου, με την εισαγωγή συστημάτων ηλεκτρονικής διακυβέρνησης κλπ.

Τέλος, ως άξονα στρατηγικής την εκπαίδευση της νέας γενιάς κατά της διαφθοράς, μέσω της εισαγωγής στην πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευση, γενικής ή επαγγελματικής, καινοτόμων μαθημάτων ακεραιότητας και αντιδιαφθοράς, έτσι ώστε να διαπαιδαγωγηθούν οι νέες γενιές και, μέσω της Παιδείας, να ανατραπεί η τρέχουσα κουλτούρα ανοχής και αδιαφορίας προς την διαφθορά. Απαιτείται η αναδρομή στη διεθνή εμπειρία και τεχνογνωσία, χρειάζεται η μελέτη των καλών πρακτικών που έχουν αναπτυχθεί σε άλλες χώρες, χρειάζεται οργάνωση και σκληρή δουλειά.

Συμπεραίνουμε λοιπόν, ότι η προσέγγιση και η καταπολέμηση αυτού του φαινομένου απαιτεί τη λήψη συγκεκριμένων μέτρων τόσο προληπτικών όσο και κατασταλτικών.

Επομένως, το κράτος προκειμένου να προλαμβάνει τα κρούσματα αυτά, θα πρέπει να λάβει μέτρα που θα στοχεύουν :

- στη διαφάνεια της διοικητικής δράσης
- στην απλοποίηση των διοικητικών διαδικασιών,
- στην μείωση της γραφειοκρατίας,

- στην εκπαίδευση των πολιτών.

Είναι γεγονός ότι υπάρχει νομικό οπλοστάσιο που προβλέπει την αντιμετώπιση των φαινομένων της κακοδιοίκησης και της διαφθοράς. Ωστόσο ογκώδες νομικό οπλοστάσιο που έχει δημιουργηθεί για την αντιμετώπιση της φαίνεται να μην αποδίδει τα προσδοκώμενα αποτελέσματα, αφού έχει κατά κανόνα χαρακτήρα εργαλείου, χωρίς αντίστοιχη νομοτεχνική αρτιότητα. Δηλαδή, το μεγάλο πλήθος των διατάξεων δεν συντελεί στην ουσιαστική καταπολέμηση του φαινομένου, αφού τείνει να δημιουργεί μια εικόνα σύγχυσης με αλληλοεπικάλυψη των σχετικών διατάξεων και επανάληψη των ίδιων διατυπώσεων και ιδεών, με αποτέλεσμα να υπάρχει παλινδρόμηση αντί για πρόοδο και επικάλυψη αντί για σαφήνεια.

Είναι φανερό ότι σε πολλά ζητήματα δημιουργείται μια εικόνα σύγχυσης, αφού υπάρχει αλληλοεπικάλυψη των διεθνών συμβατικών κειμένων και εθνικών διατάξεων με επανάληψη των ίδιων διατυπώσεων, με αποτέλεσμα να καθίσταται ιδιαίτερα δύσκολη η επιλογή της διάταξης που θα πρέπει να εφαρμοστεί.

Τέλος σε ό,τι αφορά τη καταστολή του φαινομένου αυτού, πρέπει να ληφθούν μέτρα που να αποσκοπούν στην βελτίωση της αποτελεσματικότητας και την ταχύτερη δράση των ελεγκτικών μηχανισμών και των ελεγκτικών μέσων που διαθέτουν.

1.9. **Μορφές διαφθοράς**⁷⁶

Το φαινόμενο της διαφθοράς έχει αρκετές μορφές οι οποίες παρατίθενται παρακάτω:

- Δωροδοκία (ενεργητική – παθητική/δωροληψία)- Χρηματισμός
- Εκβιασμός και ληστεία
- Κατάχρηση –Υπεξαίρεση χρημάτων
- Ευνοιοκρατία- Νεποτισμός/οικογενειοκρατία- Προτίμηση πελατών
- Πλαστογραφία- Απάτη
- Ετεροδοσοληψία

⁷⁶ <https://apeleytheros.files.wordpress.com/2011/04/simiosis.pdf>

1.9.1. Δωροδοκία - Χρηματισμός

Αναφέρεται στην καταβολή χρηματικού ποσού ή κάποιου ανταλλάγματος αξίας από τον ενδιαφερόμενο σε κάποιο δημόσιο λειτουργό, με σκοπό την παροχή διευκολύνσεων σε κάποια συγκεκριμένη υπόθεση. Το φαινόμενο⁷⁷ αυτό φαίνεται να έχει πάρει ανεξέλεγκτες διαστάσεις σε τομείς όπως αυτός της υγείας, (ιατρικά φακελάκια) στις οικονομικές εφορίες, αλλά και στις πολεοδομίες (έκδοση οικοδομικών αδειών).

1.9.2. Εκβιασμός και ληστεία

Ενώ η προσφορά χρημάτων σε περιπτώσεις χρηματισμού και δωροδοκίας, προέρχεται από τον ενδιαφερόμενο, υπάρχουν περιπτώσεις στις οποίες ο δημόσιος λειτουργός απαιτεί την είσπραξη χρημάτων, ώστε να μην κάνει χρήση της δύναμης την οποία έχει η θέση του. Δεν διαφέρει ουσιαστικά από την ληστεία ή από πρακτικές τις οποίες εφαρμόζει το οργανωμένο έγκλημα (κυκλώματα προστασίας). Σαν φαινόμενο συναντιέται συχνότερα σε ολοκληρωτικά καθεστώτα και χώρες που δεν είναι και τόσο ανεπτυγμένες.

1.9.3. Κατάχρηση – Υπεξαίρεση χρημάτων.

Με αυτούς τους όρους εννοούμε την οικειοποίηση πόρων που προέρχονται από τα κρατικά ταμεία, από άτομα τα οποία έχουν αναλάβει την διαχείριση αυτών των κεφαλαίων, λόγω θέσης ή και αρμοδιοτήτων. Ουσιαστικά πρόκειται για κλοπή.

1.9.4. Ευνοιοκρατία – Νεποτισμός

Η ευνοιοκρατία αναφέρεται σε αυτούς που υποστηρίζονται και ωφελούνται από αυτή, π.χ. στο θέμα της κυβερνητικής απασχόλησης. Αυτό μπορεί να είναι νόμιμο, όπως π.χ. όταν μία πρόσφατα εκλεγμένη κυβέρνηση αλλάζει τους κορυφαίους ανώτερους υπαλλήλους στη Διοίκηση, προκείμενου να εφαρμοστεί αποτελεσματικότερα η πολιτική της. Αυτό όμως μπορεί να θεωρηθεί ως διαφθορά,

⁷⁷<https://el.wikipedia.org/wiki/%CE%94%CE%B9%CE%B1%CF%86%CE%B8%CE%BF%CF%81%CE%AC>

εάν αναρμόδια πρόσωπα επιλέγονται αντί για τα ικανότερα, ως πληρωμή, για την υποστήριξη του καθεστώτος. Η εύνοια επίσης των δημόσιων λειτουργών προς συγγενείς (νεποτισμός) ή προσωπικούς φίλους, σε βάρος των υπολοίπων που εκδηλώνεται με παραχωρήσεις θέσεων και αξιωμάτων, είναι διαφθορά.

1.9.5. Πλαστογραφία - Απάτη

Είναι η σκόπιμη παραποίηση ή η νοθεία δημοσίου εγγράφου. Έχουν έρθει στο φως της δημοσιότητας περιπτώσεις κατά τις οποίες έγγραφα έχουν εξαφανιστεί από φακέλους δημοσίων οργανισμών, ιατρικές βεβαιώσεις έχουν αποδειχτεί ψευδείς και σειρά ερευνών και ελέγχων έχουν καταλήξει σε αδιέξοδο λόγω πλαστογραφημένων στοιχείων. Χαρακτηριστικό παράδειγμα στο χώρο της πολιτικής αποτελεί η αποκάλυψη του πρόσφατου σκανδάλου, γνωστού με το όνομα «Λίστα Λαγκάρντ», κατά το οποίο ο πρώην Υπουργός Οικονομικών της Ελλάδας φέρεται ότι επενέβη σε κατάλογο (που παρείχε η γαλλική κυβέρνηση στην ελληνική), με γνωστά ονόματα της πολιτικής σκηνής και της ελίτ της Ελλάδας που φοροδιαφεύγουν, με σκοπό να τα αποκρύψει⁷⁸.

1.9.6. Ετεροδοσοληψία

Στον χώρο παραγωγής τεχνικών έργων⁷⁹, δημοσίων και ιδιωτικών, εμφανίζεται ο όρος Έτερο-Δοσο-Ληψία,⁸⁰ τον οποίο εισήγαγε ως νεολογισμό ο Ομότιμος Καθηγητής Θ. Τάσιος, και ο οποίος αναφέρεται: **α.** στο γεγονός ότι το έγκλημα διαπράττεται και απ' τον "**δίδοντα**" και απ' τον "**λαμβάνοντα**", ενώ **β.**

⁷⁸ Η υπόθεση βρίσκεται σε εξέλιξη, ενώ το ΣΔΟΕ διενεργεί έρευνα για τα περιουσιακά στοιχεία 54 πολιτικών εν ενεργεία και πρώην. <http://www.naftemporiki.gr/stream/877/lista-lagkarnt>

⁷⁹ . Θ. Τάσιος, Ομότιμος Καθηγητής, Από την Μονογραφία του, όπως παρουσιάστηκε στο Συνέδριο για τα Δημόσια Έργα του ΤΕΕ τον Απρίλιο του 2005 με θέμα «Ετερο-δοσοληψία» και η οποία περιλήφθηκε στο βιβλίο «Δημόσια και Ιδιωτικά έργα: Παθήματα και Μαθήματα», Θ. Π. Τάσιος, επιμέλεια Ι.Καζάζη εκδόσεις ΤΕΕ, 2006

⁸⁰ Θ. Τάσιος., «Το ζιζάνιο της δωροληψίας φαίνεται ότι φύτευε και στην χλωρίδα της αρχαίας Ελλάδας. Επειδή, μάλιστα, πολλοί από μας πιστεύουν ότι επηρεαζόμαστε, μέσω DNA (τάχα), απ' τα αρχαιοελληνικά πράγματα, δεν θα 'ταν άσκοπο να ιδούμε τώρα στην αρχή πώς οι αρχαίοι Έλληνες αντιμετώπιζαν το πρόβλημα – κι ο Περικλής ακόμα φαίνεται πως κατηγορήθηκε ότι τα 'πιανε (και χρειάστηκε να γίνει Χορηγός δημόσιας κρήνης για να καλοπιάσει τα πλήθη.» Συνέδριο ΤΕΕ - ΔΗΜΟΣΙΑ ΕΡΓΑ Αθήνα, ΕΤΕΡΟΔΟΣΟΛΗΨΙΑ, Απρίλιος 2005

αμφότεροι καρπούνται χρήμα "ετέρας" προελεύσεως (του Ιδιοκτήτη του Έργου δηλαδή).

Ωστόσο θα μπορούσαμε να πούμε ότι πέρα από αυτές τις μορφές υπάρχει και η μορφή της λεγόμενης μείζονος ή υψηλής διαφθοράς.

Κύριο χαρακτηριστικό αυτής της μορφής διαφθοράς είναι η εμπλοκή σ' αυτήν ανώτερων ή ανώτατων κρατικών αξιωματούχων, πολιτικών, δημοσιογράφων κ.λπ., οι οποίοι λαμβάνουν από τους ενδιαφερόμενους μεγάλα ποσά, τις λεγόμενες "μίζες", ως αντάλλαγμα για τη συμβολή τους στην έγκριση εξοπλιστικών προγραμμάτων, παραγγελιών ιατρικού εξοπλισμού και φαρμάκων, ανάθεσης δημοσίων έργων κ.λπ. Συνήθως στις υποθέσεις αυτές προσφέρουν τις υπηρεσίες τους και μεσάζοντες, οι οποίοι παρέχουν τη λεγόμενη άσκηση επιρροής. Για την αντιμετώπιση αυτής της υψηλής διαφθοράς δεν αρκεί να κλείσουν διάφορα νομικά "παραθυράκια" που επιτρέπουν τη φαλκίδευση των διαγωνισμών για προμήθειες ή έργα μέσω ασαφών όρων και προϋποθέσεων. Απαιτείται επιπλέον ο αμείλικτος έλεγχος στις πηγές χρηματοδότησης των πολιτικών κομμάτων τα οποία λόγω του πολυέξοδου συστήματος λειτουργίας τους αναγκάζονται συχνά να αναζητούν και να διασφαλίζουν μίζες (μέσω όχι πάντοτε αναγκαίων παραγγελιών για οπλικά συστήματα κ.λπ.), ώστε να συντηρούν τις κομματικές τους στρατιές και να αντεπεξέρχονται στις δαπανηρές προεκλογικές τους εκστρατείες.

2. ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β' - ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗΣ

2.1. Φορείς και Μέσα Αντιμετώπισης ⁸¹.

Η διαφθορά δεν είναι ζήτημα μιας μόνο χώρας, αλλά διεθνές φαινόμενο, που επηρεάζει όλες τις κοινωνίες και τις οικονομίες.

Οι σημαντικότεροι Διεθνείς- Ευρωπαϊκοί Φορείς είναι : Ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ) , Το Συμβούλιο της Ευρώπης, Ο Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών (ΟΗΕ), το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ) ,η Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) , η Ομάδα Χρηματοπιστωτικής Δράσης (FATF) ,η Παγκόσμια Τράπεζα (WB), η Διεθνής Ακαδημία Καταπολέμησης της Διαφθοράς (IACA) ,η Ομάδα Χωρών κατά της Διαφθοράς (GRECO)⁸² .

2.2. Οργανισμοί, Φορείς και Υπηρεσίες καταπολέμησης της διαφθοράς στην Ελλάδα

Οι φορείς που λειτουργούν στην Ελλάδα με αντικείμενο την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και της διαφθοράς ασχολούνται αφενός με τη συγκέντρωση δεδομένων από τους ξένους φορείς και οργανισμούς και από δημοσκοπήσεις ή άλλες πηγές και προβαίνουν σε εξαγωγή συμπερασμάτων με τη μορφή δημοσιευμάτων ή εκθέσεων. Αφετέρου, σε θεσμικό επίπεδο πολιτείας, υπάρχουν οι φορείς που έχουν την αποστολή και την αντίστοιχη θεσμική ευθύνη.

Αυτοί οι εντεταλμένοι φορείς παίρνουν τα στοιχεία τους απευθείας από την κοινωνία ή τους κρατικούς φορείς, διενεργούν ελέγχους, διαπιστώνουν οι ίδιοι την ύπαρξη ή μη διαφθοράς και προβαίνουν στις περαιτέρω προβλεπόμενες εκ του ρόλου

⁸¹ Υπουργείο Δικαιοσύνης , Διαφάνειας και ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, Γενική Γραμματεία Διαφάνειας και ανθρωπίνων δικαιωμάτων «*Διαφάνεια*» , Εθνικό Σχέδιο κατά της Διαφθοράς ,2013 , σελ 18

⁸² Υπουργείο Δικαιοσύνης , Διαφάνειας και ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, Γενική Γραμματεία Διαφάνειας και ανθρωπίνων δικαιωμάτων «*Διαφάνεια*» , Εθνικό Σχέδιο κατά της Διαφθοράς ,2013 , σελ 22

τους ενέργειες και στην καταγραφή σε εκθέσεις των πεπραγμένων τους. Τέτοιοι φορείς είναι: Ο Εθνικός Συντονιστής Καταπολέμησης της Διαφθοράς, ο Γενικός Εισαγγελέας κατά της Διαφθοράς, ο Συνήγορος του Πολίτη, ο Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, το Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών, το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (Α.Σ.Ε.Π.), το Ελεγκτικό Συνέδριο, η Οικονομική Επιθεώρηση Δημόσιας Διοίκησης Υπηρεσίες, τα Σώματα Επιθεωρήσεων Υπουργείων, το Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος (Σ.Δ.Ο.Ε.), οι Διευθύνσεις Εσωτερικών Υποθέσεων Εγκλήματος & Ηλεκτρονικού Εγκλήματος, η Επιτροπή θεσμών και διαφάνειας της Βουλής, το Υπουργείο Δικαιοσύνης, Γενική Γραμματεία διαφάνειας και ανθρωπίνων δικαιωμάτων(ΓΓΔΑΔ), η Ενιαία ανεξάρτητη αρχή Δημοσίων Συμβάσεων, το Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων (Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ.), το Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ.).

Στους περισσότερους από τους πιο πάνω αναφερόμενους φορείς (Αρχές, Επιτροπές, μητρώα κλπ), η καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και της διαφθοράς αποτελεί ρητή αποστολή και στόχο. Στα πλαίσια της δράσης τους μπορούν να υποβάλλουν νομοθετικές και οργανωτικές προτάσεις που έχουν σαν σκοπό τον περιορισμό των αιτίων που υποθάλλουν τις μη σύννομες πράξεις της Διοίκησης.

2.3. Η Διεθνοποίηση του Ποινικού Δικαίου στον τομέα της διαφθοράς

Τα σημαντικότερα εξ αυτών των κειμένων⁸³ είναι επιγραμματικά:

- ♦ η Σύμβαση του Οργανισμού Αμερικανικών Κρατών κατά της Διαφθοράς της 29-3-1996, που προηγείται χρονικά όλων των άλλων,

⁸³ Ι. Ανδρουλάκης, Άρθρο «Το παγκόσμιο νομικό πλαίσιο για την αντιμετώπιση της διαφθοράς» www.hcba.gr/attachments/article/160/ΑΝΔΡΟΥΛΑΚΗΣ%20ΕΙΣΗΓΗΣΗ.doc
Ημερομηνία ανάκτησης ,20.04.2016

- ◆ το Πρωτόκολλο στην Σύμβαση για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων της 27-8-1996,
- ◆ η Σύμβαση περί καταπολέμησης της δωροδοκίας στην οποία ενέχονται υπάλληλοι των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ή των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης της 26-5-1997,
- ◆ η Σύμβαση του ΟΟΣΑ για την καταπολέμηση της δωροδοκίας αλλοδαπών δημοσίων λειτουργών σε διεθνείς επιχειρηματικές συναλλαγές της 17-12-1997. Η εν λόγω Σύμβαση, η οποία απετέλεσε ορόσημο της υπό συζήτηση εκστρατείας, αφορά ειδικά στην ενεργητική δωροδοκία για την απόκτηση ή διατήρηση επιχειρηματικών ωφελημάτων στον ευρύτερο δημόσιο τομέα των ξένων κρατών, όπως κατεξοχήν στο πλαίσιο της ανάθεσης δημόσιων έργων και προμηθειών.
- ◆ η Κοινή Δράση του Συμβουλίου για την δωροδοκία στον ιδιωτικό τομέα της 22-12-1998,
- ◆ η Σύμβαση ποινικού δικαίου του Συμβουλίου της Ευρώπης για τη διαφθορά της 27-1-1999, η οποία εισήγαγε ένα ολοκληρωμένο μοντέλο για την χρήση των μέσων του ποινικού δικαίου προς αντιμετώπιση των διαφόρων ειδών δωροδοκίας, και το Πρόσθετο Πρωτόκολλο της 15-5-2003 που την συνοδεύει,
- ◆ η Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά του Διεθνικού Οργανωμένου Εγκλήματος της 15-11-2000,
- ◆ το Πρωτόκολλο κατά της διαφθοράς της Νοτιοαφρικανικής Αναπτυξιακής Κοινότητας (SADC) της 14-8-2001,
- ◆ η Σύμβαση της Αφρικανικής Ένωσης για την πρόληψη και καταπολέμηση της διαφθοράς της 11-7-2003,
- ◆ η Απόφαση-Πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την καταπολέμηση της δωροδοκίας στον ιδιωτικό τομέα της 22-7-2003, η οποία αντικατέστησε την προαναφερθείσα Κοινή Δράση, και τέλος
- ◆ η Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά της διαφθοράς της 31-10-2003, η οποία έχει ήδη κυρωθεί από 166 κράτη μέλη και υπερέχει σε πλούτο και όγκο όλων των προγενέστερων συμβατικών κειμένων, ρυθμίζοντας με μεγάλη λεπτομέρεια όλο το φάσμα των θεμάτων που αφορούν στα ζητήματα διαφθοράς, από την πρόληψη μέχρι την διεθνή δικαστική συνεργασία και από την ποινικοποίηση μέχρι την

ανεύρεση και τον επαναπατρισμό των περιουσιακών στοιχείων που απετέλεσαν το αντικείμενο του εγκλήματος⁸⁴

Οι μηχανισμοί που αφορούν ειδικότερα στην Ελλάδα είναι:

- Η Ομάδας Εργασίας για την δωροδοκία του ΟΟΣΑ, Αντιπρόεδρος και υποψήφια Πρόεδρος της οποίας είναι η Επίκουρη Καθηγήτρια Διεθνούς Δικαίου του Πανεπιστημίου Αθηνών κα Μαρία Γαβουνέλη,
- Η Ομάδα Κρατών κατά της Διαφθοράς του Συμβουλίου της Ευρώπης, γνωστή με τον τίτλο «GRECO», στην οποία η χώρα μας φυσικά εκπροσωπείται .
- Η Ομάδας Ελέγχου Εφαρμογής της Σύμβασης του ΟΗΕ κατά της Διαφθοράς, στην οποία η χώρα μας έχει εκπρόσωπο.
- Η Ομάδα Ειδικών για θέματα διαφθοράς της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Ενδιαφέρον είναι το γεγονός ότι πέρα από την προώθηση για θεσμοθέτηση των εν λόγω διακρατικών κειμένων, οι περισσότεροι από τους διεθνείς και διευρωπαϊκούς αυτούς οργανισμούς αποδίδουν ιδιαίτερη σημασία και στον *τρόπο εφαρμογής* τους.

2.4. Ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ).

Η Σύμβαση του ΟΟΣΑ για την καταπολέμηση της δωροδοκίας αλλοδαπών δημοσίων λειτουργών σε διεθνείς επιχειρηματικές συναλλαγές ⁸⁵ υπογράφηκε στο Παρίσι στις 17 Δεκεμβρίου 1997 .Στην Ελλάδα η σύμβαση τέθηκε σε ισχύ την 15^η Φεβρουαρίου του 1999 ⁸⁶.

Στο προίμιο της ,το οποίο έχει αυτούσιο ενσωματωθεί στο Νόμο 2656/1998 ⁸⁷ η Σύμβαση αναφέρει επιγραμματικά ότι όλα τα συμβαλλόμενα μέρη :

⁸⁴ Ιωάννης Ανδρουλάκης, ο.π. *Το παγκόσμιο νομικό πλαίσιο για την αντιμετώπιση της διαφθοράς*

⁸⁵ <http://www.oecd.org/investment/anti-bribery/anti-briberyconvention/38028044.pdf>

⁸⁶ Ανακοίνωση Υπ.Εξωτερικών Φ.0546/5/ΑΣ173/Μ.4924 ΦΕΚ 44/Α/8-3-1999.

⁸⁷ Ν.2656/1998 (ΦΕΚ 265/Α/1-12-1998) «Κύρωση Σύμβασης (ΟΟΣΑ) για την καταπολέμηση της δωροδοκίας αλλοδαπών δημοσίων λειτουργών σε διεθνείς επιχειρηματικές συναλλαγές»

Θεωρώντας ότι η δωροδοκία είναι φαινόμενο που στις διεθνείς επιχειρηματικές συναλλαγές δημιουργεί σοβαρές ηθικές και πολιτικές ανησυχίες , υπονομεύει την οικονομική ανάπτυξη και τις διεθνείς ανταγωνιστικές συνθήκες

Θεωρώντας ότι όλες οι χώρες μοιράζονται την ευθύνη για την καταπολέμηση της δωροδοκίας στις διεθνείς επιχειρηματικές συναλλαγές.

Έχοντας υπόψη την αναθεωρημένη σύσταση για την καταπολέμηση της δωροδοκίας στις διεθνείς επιχειρηματικές συναλλαγές , που υιοθετήθηκε από το Συμβούλιο του ΟΟΣΑ την 23^η Μαΐου 1997 ,C(97) 123/final, η οποία μεταξύ άλλων καλεί για λήψη αποτελεσματικών μέτρων και ειδικότερα την άμεση ποινικοποίηση της συγκεκριμένης δωροδοκίας με έναν αποτελεσματικό και συντονισμένο τρόπο.

Καλωσορίζοντας τις άλλες εξελίξεις ,που προωθούν την διεθνή κατανόηση και συνεργασία στην καταπολέμηση της δωροδοκίας των δημοσίων λειτουργιών. Εδώ περιλαμβάνονται ενέργειες του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών, της Παγκόσμιας Τράπεζας, του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου, του Παγκόσμιου Οργανισμού Εμπορίου, του Οργανισμού Αμερικανικών Κρατών, του Συμβουλίου της Ευρώπης και της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Καλωσορίζοντας τις προσπάθειες εταιρειών, επιχειρηματικών οργανισμών , συνδικάτων και άλλων μη κυβερνητικών οργανισμών για την καταπολέμηση της δωροδοκίας.

Αναγνωρίζοντας το ρόλο των κυβερνήσεων στην πρόληψη της δωροδοκίας από άτομα και επιχειρήσεις σε διεθνείς επιχειρηματικές συναλλαγές.

Αναγνωρίζοντας ότι η επίτευξη προόδου σε αυτό το πεδίο απαιτεί προσπάθειες όχι μόνο σε εθνικό επίπεδο , αλλά επίσης πολυμερή συνεργασία , παρακολούθηση και έλεγχος.

2.5. Η ενσωμάτωση της Σύμβασης του ΟΟΣΑ στην ελληνική έννομη τάξη.

Με τον Ν. 2656/1998⁸⁸ κυρώθηκε, σύμφωνα με το άρθρο 28 παραγρ.1 το Συντάγματος από την ελληνική Βουλή η Σύμβαση του ΟΟΣΑ και ποινικοποιήθηκε

⁸⁸ Ν.2656/1998 (ΦΕΚ 265/Α/1-12-1998 «Κύρωση Σύμβασης (ΟΟΣΑ) για την καταπολέμηση της δωροδοκίας αλλοδαπών δημοσίων λειτουργιών σε διεθνείς επιχειρηματικές συναλλαγές»

για πρώτη φορά η ενεργητική δωροδοκία αλλοδαπών δημοσίων λειτουργών, κατά την άσκηση διεθνών επιχειρηματικών δραστηριοτήτων.

Ο Νόμος ορίζει ως δωροδοκία αλλοδαπού δημοσίου λειτουργού: στην παραγρ.1 στο δεύτερο άρθρο του « όποιος, κατά την άσκηση των διεθνών επιχειρηματικών δραστηριοτήτων και με σκοπό να αποκτήσει ή να διατηρήσει αθέμιτο επιχειρηματικό ή άλλο , μη οφειλόμενο πλεονέκτημα , προσφέρει, υπόσχεται ή δίνει ο ίδιος ή μέσω τρίτου δώρα ή άλλα μη οφειλόμενα ανταλλάγματα , σε αλλοδαπό δημόσιο λειτουργό , υπέρ αυτού ή τρίτου, προκειμένου να προβεί σε ενέργεια ή παράλειψη που ανάγεται στην υπηρεσία του ή αντίκειται στα καθήκοντά του τιμωρείται με φυλάκιση τουλάχιστον ενός έτους». Επίσης στην δεύτερη παράγραφο του ίδιου άρθρου ορίζεται ότι τα δώρα ή η αξία δημεύονται.

Ο Νόμος 2656/1998 έχει περιορισμένο πεδίο εφαρμογής , αφού αφορά την καταπολέμηση αποκλειστικά πράξεων ενεργητικής δωροδοκίας, στις οποίες εμπλέκονται αλλοδαποί δημόσιοι λειτουργοί στο πλαίσιο των διεθνών επιχειρηματικών συναλλαγών. Η κάλυψη της δωροληψίας παραμένει προαιρετική. Προϋπόθεση για την τέλεση του αδικήματος είναι, κατά το πρότυπο του Αμερικανικού νόμου, η πράξη της δωροδοκίας να τελείται σε σχέση με την άσκηση διεθνούς επιχειρηματικής δραστηριότητας. Ως προστατευόμενο έννομο αγαθό εμφανίζεται έτσι καταρχήν η «ανοιχτή και ανταγωνιστικά δομημένη αγορά».

2.6. Νόμος 3560/2007 . Κύρωση σχετικής σύμβασης του Συμβουλίου της Ευρώπης.

Η Ελλάδα κύρωσε την ποινική σύμβαση του Συμβουλίου της Ευρώπης για τη διαφθορά (10 Ιουλίου 2007 και τέθηκε σε ισχύ, όσον αφορά στην Ελλάδα, την 1η Νοεμβρίου 2007) ο οποίος έχει την ισχύ της παραγράφου 1 του άρθρου 28 του Συντάγματος όπως ορίζεται ότι «οι γενικά παραδεγμένοι κανόνες του διεθνούς δικαίου , καθώς και οι διεθνείς συμβάσεις , από την επικύρωση τους με νόμο και τη θέση τους σε ισχύ σύμφωνα με τους όρους της καθεμιάς , αποτελούν αναπόσπαστο

μέρος του εσωτερικού ελληνικού δικαίου και υπερισχύουν από κάθε άλλη αντίθετη διάταξη νόμου».

Το ενδιάμεσο χρονικό διάστημα από την θέση σε ισχύ του Ν.2957/2001 μέχρι το Ν.3560/2007 δεν χαρακτηρίζεται από απραγία του Έλληνα νομοθέτη στον τομέα των εγκλημάτων περί την υπηρεσία, τουναντίον λόγω του σκανδάλου του καλούμενου «παραδικαστικού κυκλώματος» παρενέβη με δική του πρωτοβουλία και μετέτρεψε τη δωροδοκία δικαστή (αρ. 237 ΠΚ) σε κακούργημα με απειλούμενη ποινή κάθειρξη μέχρι δέκα ετών τόσο για την παθητική όσο και για την ενεργητική δωροδοκία⁸⁹.

Με το Ν.3560/2007 και την κύρωση της Σύμβασης καταγράφονται για ακόμη μια φορά οι συνέπειες της διαφθοράς και συγκεκριμένα ότι *«η διαφθορά απειλεί την ευνομία, τη δημοκρατία, τα ανθρώπινα δικαιώματα, υπονομεύει την καλή διακυβέρνηση, την ευθυδικία και τη κοινωνική δικαιοσύνη, στρεβλώνει τον ανταγωνισμό, εμποδίζει την οικονομική ανάπτυξη και θέτει σε κίνδυνο τη σταθερότητα των δημοκρατικών θεσμών και θεμελίων της κοινωνίας»*⁹⁰.

Με τους νόμους αυτούς η Ελλάδα άνοιξε την ποινική καταστολή της δωροδοκίας στον αλλοδαπό δημόσιο τομέα σε όλα τα κράτη-μέλη της Σύμβασης του Συμβουλίου της Ευρώπης και αυτής του ΟΗΕ, στους διεθνείς ή υπερεθνικούς οργανισμούς και στις κοινοβουλευτικές συνελεύσεις διεθνών οργανισμών στους οποίους η Ελλάδα μετέχει και στα διεθνή δικαστήρια.

Εκείνο που επεκτάθηκε με το Ν. 3560/2007 για τους κοινοτικούς υπαλλήλους και τους υπαλλήλους των άλλων κρατών – μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που είναι μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης, είναι τα αδικήματα που αφορούν τη διαφθορά στο δημόσιο τομέα, αφού με το Νόμο αυτό προβλέφθηκαν ως αξιόποινες πράξεις πέραν της δωροδοκίας και η προσφορά για άσκηση επιρροής (άρθρο 6)

Για τους εθνικούς δημόσιους υπαλλήλους η συμπεριφορά καλύπτεται κατά την αιτιολογική έκθεση⁹¹ του Νόμου από το νόμο των μεσαζόντων – όπως και τα

⁸⁹ Ν.3327/2005 (Α'70), «Μέτρα ενίσχυσης του εσωτερικού ελέγχου και της διαφάνειας στη δικαιοσύνη»

⁹⁰ Αιτιολογική Έκθεση Ν.3560/2007, όπως είναι δημοσιευμένη στην Τράπεζα Νομικών Πληροφοριών ΔΣΑ "ΙΣΟΚΡΑΤΗΣ", η φράση αυτή είναι αντίστοιχη μιας φράσης του Προοιμίου της Συμβάσεως

⁹¹ Αιτιολογική έκθεση του Ν. 3560/2007, όπως είναι δημοσιευμένη στην Νομοτέλεια

λογιστικά αδικήματα (άρθρο 8) που γίνονται για τη διευκόλυνση της διάπραξης, την απόκρυψη ή συγκάλυψη κάποιας από τις αξιόποινες πράξεις του νόμου καθώς και η νομιμοποίηση εσόδων από αδικήματα διαφθοράς (άρθρο 7).

Με την διάταξη του άρθρου 6 τιμωρείται όχι μόνο αυτός που υπόσχεται, παρέχει ή προσφέρει ...μη οφειλόμενο οικονομικό αντάλλαγμα σε οποιονδήποτε ισχυρίζεται αληθώς ή επιβεβαιώνεται ότι μπορεί να ασκήσει επιρροή στην διαδικασία λήψης απόφασης ή στη σύναψη σύμβασης οποιουδήποτε από τα πρόσωπα του αλλοδαπού δημόσιου τομέα ή και του ιδιωτικού τομέα.

Εισάγεται με τα άρθρα 7 και 8, του Ν. 3560/2007 το έγκλημα της δωροδοκίας στον ιδιωτικό τομέα με υπερβάλλοντα ζήλο αφού τα καθήκοντα που παραβιάζονται μπορεί να προκύπτουν και από τις εντολές των προϊσταμένων⁹².

Με τον Ν. 3560/2007 κυρώθηκε η Σύμβαση του Συμβουλίου της Ευρώπης και εκπληρώθηκαν και οι υποχρεώσεις που απορρέουν από την Απόφαση-Πλαίσιο κατά της διαφθοράς στον ιδιωτικό τομέα.

Στην συνέχεια με το Ν.3666/2008 προστέθηκε στη δωροδοκία στον ιδιωτικό τομέα και κακουργηματική μορφή, ώστε να ευθυγραμμιστεί με τις προβλέψεις για τη δωροδοκία στον δημόσιο τομέα. Ο Έλληνας νομοθέτης στο άρθρο 5 του Ν. 3560/2007 μετέφερε σχεδόν κατά λέξη τους ορισμούς των άρθρων 7 και 8 της Σύμβασης.

2.7. Η Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών για τη διαφθορά.

Με το Ν 3666/2008⁹³ κυρώθηκε η από 29.9.2003 Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών για την καταπολέμηση της διαφθοράς η οποία παρουσιάζει αρκετές ομοιότητες με την προεκτεθείσα του Συμβουλίου της Ευρώπης. Οι σκοποί της συγκεκριμένης Σύμβασης είναι:

⁹² Αιτιολογική έκθεση του Ν. 3560/2007, όπως είναι δημοσιευμένη στην Νομοτέλεια

⁹³ Ν.3666/2008 (ΦΕΚ113/Α/18-6-2008) «Κύρωση και εφαρμογή της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών κατά της διαφθοράς και αντικατάσταση συναφών διατάξεων του Ποινικού Κώδικα»

- α) να προάγει και να ενισχύει τα μέτρα πρόληψης και καταπολέμησης της διαφθοράς ικανοποιητικότερα και αποτελεσματικότερα,⁹⁴
- β) να προωθήσει, διευκολύνει και στηρίζει τη διεθνή συνεργασία και την τεχνική αρωγή για την πρόληψη και την καταπολέμηση της διαφθοράς συμπεριλαμβανομένης της ανάκτησης περιουσιακών στοιχείων,
- γ) να προωθήσει την ακεραιότητα, την υπευθυνότητα και την ορθή διαχείριση των δημόσιων υποθέσεων και της δημόσιας περιουσίας.

2.8. Πρόγραμμα «ΔΙΑΥΓΕΙΑ». Εφαρμογή της Αρχής της Διαφάνειας.

Σύμφωνα με την Αρχή της Διαφάνειας η Διοίκηση οφείλει να προβαίνει σε ενέργειες⁹⁵ οι οποίες ενδυναμώνουν την εμπιστοσύνη των πολιτών ενώ ταυτόχρονα αποκλείουν τυχόν αμφισβητήσεις, προς την ίδια και το έργο της.

Στη σημερινή εποχή της αλματώδους ανάπτυξης της τεχνολογίας, όπου η ανταλλαγή πληροφοριών και ενημέρωσης γίνεται με πολύ γρήγορους και άμεσους σχεδόν χρόνους, δεν θα μπορούσε η δράση της Διοίκησης να μην εναρμονιστεί σε αυτούς τους ρυθμούς.

Για την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και της διαφθοράς η ευρεία δημοσιότητα και η πρόσβαση στην πληροφορία που εξασφαλίζουν τα νέα μέσα διαδικτυακής επικοινωνίας συμβάλλουν στη διαφάνεια της κρατικής δράσης με αποτέλεσμα την υπευθυνότητα, την ευθύνη και τη λογοδοσία από την πλευρά των φορέων άσκησης της δημόσιας εξουσίας.

⁹⁴ Αιτιολογική Έκθεση Ν.3666/2008, όπως είναι δημοσιευμένη στην Τράπεζα Νομικών Πληροφοριών ΔΣΑ "ΙΣΟΚΡΑΤΗΣ": «να τιμωρείται αυστηρότερα η ενεργητική και παθητική δωροδοκία των υπαλλήλων και των μελών των δημόσιων συνελεύσεων (μελών Κοινοβουλίου και συμβουλίων Ο.Τ.Α.), τόσο των εθνικών όσο και των αλλοδαπών και διεθνών, με κλιμάκωση σε κακουργήματα ανάλογα με την αξία των δώρων, ωφελημάτων κ.λπ.»

⁹⁵ « Η διοίκηση είναι υποχρεωμένη στη σύγχρονη δημοκρατία να εξασφαλίζει την ευρύτερη δυνατή δημοσιότητα των αποφάσεων και των ενεργειών της θα προσέθετα, και των σχεδίων νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων.» άρθρο : *Για την ποιότητα λειτουργίας της δημοκρατίας* Α. Μακρυδημήτρης, δημοσίευση 6/8/2000 στο <http://www.tovima.gr/opinions/article/?aid=124864>

Το πρόγραμμα “Διαύγεια” επιβάλλει για πρώτη φορά ουσιαστικούς κανόνες διαφάνειας και λογοδοσίας. Επιτρέπει τον έλεγχο από όλους ανεξαιρέτως τους πολίτες και, βεβαίως, βοηθά στην καταπολέμηση ενός κλίματος νοσηρότητας, ενός κλίματος απαξίωσης, ενός κλίματος που δηλητηριάζει το δημόσιο βίο, με τα γνωστά αποτελέσματα για τη χώρα μας.

Η διαφάνεια και η διαύγεια αποκτούν νόημα στο βαθμό που δικαιώνουν τις απαιτήσεις της ελληνικής κοινωνίας για δημοκρατία, για συμμετοχή, για έλεγχο κοινωνικό και για έλεγχο πολιτικό που συμβάλλει στην καταπολέμηση της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης.

Η ευρεία διαδικτυακή δημοσιότητα ενισχύει τις πραγματικές δυνατότητες των πολιτών να απολαύσουν και να ασκήσουν τα συνταγματικά κατοχυρωμένα δικαιώματά τους: πρωτίστως το δικαίωμα πληροφόρησης, όπως αυτό κατοχυρώνεται στο άρθρο 5 Α παρ. 1 του Συντάγματος και συνακόλουθα και τα συνταγματικά κατοχυρωμένα δικαιώματα που συναρτώνται ή και εξαρτώνται από την πληροφόρηση αυτή, όπως το δικαίωμα ανάπτυξης της προσωπικότητας, της συμμετοχής στην κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή (άρθρο 5 παρ. 1 Σ) αλλά και το δικαίωμα συμμετοχής στην Κοινωνία της Πληροφορίας (άρθρο 5 Α παρ. 2 Σ).

2.8.1. ΝΟΜΟΣ 3861/2010 (ΦΕΚ Α' 112/13.07.2010) “ Ενίσχυση της διαφάνειας - Πρόγραμμα Διαύγεια”

Ο Νόμος 3861/2010 που ψήφισε η Βουλή και δημοσιεύτηκε στο ΦΕΚ 112/Α' /13.07.2010 έχει τίτλο “Ενίσχυση της διαφάνειας με την υποχρεωτική

ανάρτηση νόμων και πράξεων των κυβερνητικών, διοικητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων στο διαδίκτυο "Πρόγραμμα Διαύγεια" και άλλες διατάξεις.⁹⁶

Αντικείμενο του Νόμου είναι η εισαγωγή της υποχρέωσης ανάρτησης των Νόμων, των Προεδρικών Διαταγμάτων, και των πράξεων που εκδίδουν τα όργανα της Διοίκησης στο Διαδίκτυο και η δημιουργία των προϋποθέσεων και διαδικασιών για τη διασφάλιση ευρύτατης δημοσιότητας αυτών.⁹⁷

2.8.2. Πεδίο εφαρμογής -φορείς.

Οι ρυθμίσεις του νόμου εφαρμόζονται σε νόμους, προεδρικά διατάγματα, αποφάσεις και πράξεις που εκδίδουν ο Πρωθυπουργός, το Υπουργικό Συμβούλιο και τα συλλογικά κυβερνητικά όργανα, οι Υπουργοί, Αναπληρωτές Υπουργοί, Υφυπουργοί, Γενικοί Γραμματείς Υπουργείων και Περιφερειών, Ειδικοί Γραμματείς Υπουργείων, τα όργανα διοίκησης νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου (Ν.Π.Δ.Δ.), οι ανεξάρτητες και ρυθμιστικές διοικητικές αρχές, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους, τα όργανα διοίκησης φορέων του ευρύτερου δημόσιου τομέα καθώς και τα όργανα των φορέων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού.

Εφαρμόζονται επίσης και σε πράξεις ή αποφάσεις που εκδίδουν όργανα, στα οποία έχει δοθεί εξουσιοδότηση προς υπογραφή ή έχουν μεταβιβάσει αρμοδιότητα, καθώς και οποιοδήποτε όργανο έχει από το νόμο την αρμοδιότητα έκδοσης πράξεων.

Ως φορείς του ευρύτερου δημόσιου τομέα νοούνται: α) τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου που ανήκουν στο κράτος ή επιχορηγούνται τακτικά, σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις από κρατικούς πόρους κατά 50% τουλάχιστον του ετήσιου

⁹⁶ Τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε με το Ν.4210/2013 (ΦΕΚ 254/Α/ 21-11-2013)

⁹⁷ «Σκοπός του Σ.Ν , με το οποίο εισάγεται η υποχρέωση ανάρτησης πράξεων των κυβερνητικών και διοικητικών οργάνων στο διαδίκτυο , είναι η επίτευξη της μέγιστης δημοσιότητας της κυβερνητικής πολιτικής και της διοικητικής δράσης. Η ευρεία δημοσιότητα και η πρόσβαση στην πληροφορία , που εξασφαλίζουν τα νέα μέσα διαδικτυακής επικοινωνίας διασφαλίζουν την διαφάνεια της κρατικής δράσης και κατ' αποτέλεσμα την υπευθυνότητα την ευθύνη και τη λογοδοσία από την πλευρά των φορέων άσκησης της δημόσιας εξουσίας.» από την εισηγητική έκθεση του νόμου, σελ.1. Πηγή <http://www.hellenicparliament.gr/>.

προϋπολογισμού τους και β) οι δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμοί που προβλέπονται στις διατάξεις του άρθρου 1 του ν. 3429/2005.

Ως φορείς των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού νοούνται τα αιρετά όργανα των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.) πρώτου και δεύτερου βαθμού και τα νομικά πρόσωπα και επιχειρήσεις των Ο.Τ.Α.

2.8.3. Πράξεις που αναρτώνται υποχρεωτικά στο «Διαύγεια»:

- 1) Νόμοι που εκδίδονται και δημοσιεύονται κατά το Σύνταγμα.
- 2) Πράξεις νομοθετικού περιεχομένου του άρθρου 44 παρ. 1 του Συντάγματος.
- 3) Τα προεδρικά διατάγματα κανονιστικού χαρακτήρα.
- 4) Λοιπές πράξεις κανονιστικού χαρακτήρα με εξαίρεση τις κανονιστικές πράξεις που αφορούν την οργάνωση, διάρθρωση, σύνθεση, διάταξη, εφοδιασμό και εξοπλισμό των Ενόπλων Δυνάμεων της Χώρας, καθώς και κάθε άλλη πράξη, η δημοσιοποίηση της οποίας προκαλεί βλάβη στην εθνική άμυνα και ασφάλεια της χώρας.
- 5) Ερμηνευτικές εγκύκλιοι και εγκύκλιοι για την εφαρμογή της νομοθεσίας.
- 6) Οι προϋπολογισμοί, απολογισμοί, ισολογισμοί των φορέων που υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής νόμου. Εδώ με τη παρ. 2 του άρθρου 23 του Ν.4210/2013 (ΦΕΚ Α 254 21.11.2013) προστέθηκε η υποχρέωση για πιο αναλυτική ανάρτηση των πράξεων που αφορούν διάφορα στάδια της εκτέλεσης των προϋπολογισμών των φορέων όπως: οι πράξεις της ανάληψης υποχρέωσης δαπάνης, της απόφασης έγκρισης δαπάνης και της οριστικοποίησης της πληρωμής που περιέχει το ακριβές ποσό που θα πληρωθεί για κάθε επιμέρους δαπάνη των φορέων που υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής του νόμου.⁹⁸ Η διαφάνεια των δαπανών, του προϋπολογισμού και της εκτέλεσής του είναι κρίσιμο εργαλείο αποτελεσματικότητας και ελέγχου.
- 7) Πράξεις διορισμού μονομελών οργάνων και συγκρότησης συλλογικών οργάνων

⁹⁸ Από την υποχρέωση πρωτογενούς ανάρτησης εξαιρούνται τα έγγραφα και τα στοιχεία δημοσίων συμβάσεων που καταχωρίζονται υποχρεωτικά στο Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων (Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ.) του άρθρου 11 του ν. 4013/2011 (ΦΕΚ Α' 204). Τα στοιχεία αυτά αντλούνται αυτομάτως από το Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ.. (βλέπε αναφορά αναλυτικά σε επόμενη ενότητα)

διοίκησης των φορέων του Δημοσίου, των Ν.Π.Δ.Δ., των φορέων του ευρύτερου δημόσιου τομέα και των φορέων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δευτέρου βαθμού, καθώς και οι τροποποιήσεις τους. Η δημοσιοποίηση αυτής της κατηγορίας πράξεων αποσκοπεί ακριβώς στη διασφάλιση της ανοιχτής διακυβέρνησης.

8) Πράξεις διορισμού, αποδοχής παραίτησης, αντικατάστασης ή παύσης Γενικών Γραμματέων Υπουργείων και Περιφερειών, Ειδικών Γραμματέων Υπουργείων, μελών συλλογικών οργάνων διοίκησης φορέων του Δημοσίου, των Ν.Π.Δ.Δ., των φορέων του ευρύτερου δημόσιου τομέα και φορέων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δευτέρου βαθμού,

9) Πράξεις συγκρότησης αμειβόμενων ή μη επιτροπών, ομάδων εργασίας, ομάδων έργου και συναφών οργάνων γνωμοδοτικής ή άλλης αρμοδιότητας, ανεξαρτήτως αν τα μέλη τους αμείβονται ή όχι, ώστε να υπάρχει διαφάνεια ως προς τη δράση της διοίκησης .

10) Πράξεις καθορισμού των αμοιβών και αποζημιώσεων των μελών μονομελών και συλλογικών οργάνων διοίκησης, μελών επιτροπών, ομάδων εργασίας, ομάδων έργου και συναφών οργάνων γνωμοδοτικής ή άλλης αρμοδιότητας ώστε να υπάρχει διαφάνεια τόσο ως προς τη δράση της διοίκησης όσο και ως προς το κόστος που συνεπάγεται για τον προϋπολογισμό, η συγκρότηση και λειτουργία τέτοιων επιτροπών.

11) Προκηρύξεις πλήρωσης θέσεων με διαγωνισμό ή με επιλογή, στις οποίες περιλαμβάνονται και οι προκηρύξεις για επιλογή και πλήρωση θέσεων διευθυντικών στελεχών των Ν.Π.Δ.Δ., φορέων του ευρύτερου δημόσιου τομέα, και των επιχειρήσεων και φορέων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δευτέρου βαθμού, καθώς και οι προκηρύξεις εξετάσεων υποψηφίων δικηγόρων, συμβολαιογράφων και άμισθων υποθηκοφυλάκων.

12) Προκηρύξεις πλήρωσης θέσεων διδακτικού ερευνητικού προσωπικού (ΔΕΠ) του πανεπιστημιακού τομέα και του εκπαιδευτικού προσωπικού (ΕΠ) του τεχνολογικού τομέα της ανώτατης εκπαίδευσης.

13) Πίνακες επιτυχόντων, διοριστέων και επιλαχόντων των προκηρύξεων επιλογής προσωπικού, στις περιπτώσεις κατά τις οποίες η δημοσίευση τους προβλέπεται από την κείμενη νομοθεσία.

14) Περιλήψεις πράξεων διορισμού, μετάταξης, διαθεσιμότητας, αποδοχής παραίτησης, λύσης της υπαλληλικής σχέσης ή υποβιβασμού υπαλλήλων, μόνιμων και μετακλητών, και διευθυντικών στελεχών του Δημοσίου, των Ν.Π.Δ.Δ., φορέων του ευρύτερου δημόσιου τομέα, φορέων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δευτέρου βαθμού, καθώς και αντιστοίχων πράξεων που αφορούν δημόσιους λειτουργούς, των οποίων η δημοσίευση απαιτείται κατά την κείμενη νομοθεσία, και περιλήψεις πράξεων διορισμού και συμβάσεων με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου ή συμβάσεων έργου στο Δημόσιο, τα Ν.Π.Δ.Δ., τους φορείς του ευρύτερου δημόσιου τομέα και φορέων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δευτέρου βαθμού,

15) Το σύνολο των συμβάσεων και των πράξεων που αναφέρονται σε αναπτυξιακούς νόμους, στις οποίες συμπεριλαμβάνονται οι πράξεις υπαγωγής επενδύσεων σε διατάξεις αναπτυξιακών νόμων και οι αποφάσεις έναρξης παραγωγικής λειτουργίας επενδύσεων.

16) Περιλήψεις διακηρύξεων, αποφάσεις και πράξεις κατακύρωσης και ανάθεσης δημόσιων συμβάσεων έργων, προμηθειών, υπηρεσιών και μελετών του Δημοσίου, των Ν.Π.Δ.Δ., φορέων του ευρύτερου δημόσιου τομέα και φορέων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δευτέρου βαθμού.

17) Πράξεις αποδοχής δωρεών στο Ελληνικό Δημόσιο, στα Ν.Π.Δ.Δ., σε φορέα του ευρύτερου δημόσιου τομέα ή σε φορείς των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δευτέρου βαθμού, καθώς και συμβάσεων πολιτιστικών χορηγιών.

18) Πράξεις δωρεών, επιχορηγήσεων, παραχώρησης χρήσης περιουσιακών στοιχείων από το Δημόσιο, τα Ν.Π.Δ.Δ., τους φορείς των Ο.Τ.Α. ή φορείς του ευρύτερου δημόσιου τομέα σε φυσικά πρόσωπα, νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου και νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου.

19) Οι πράξεις: α) παραχώρησης δημόσιων και δημοτικών κτημάτων, καθορισμού χρήσης γης παραχωρούμενου δημόσιου κτήματος, αλλαγής χρήσης γης κοινόχρηστου κτήματος, β) καθορισμού εθνικών δρυμών, δασών και δασικών εκτάσεων, γ) χαρακτηρισμού εκτάσεων ως αναδασωτέων, δ) καθορισμού αιγιαλού, παραλίας, λιμνών, ποταμών, ρεμάτων και χειμάρρων, ε) καθορισμού βιομηχανικών ζωνών, στ) καθορισμού λατομικών ζωνών, ζ) σύνταξης και έγκρισης πολεοδομικών μελετών και Γενικού Πολεοδομικού σχεδίου, έγκρισης και τροποποίησης χωροταξικών και ρυμοτομικών σχεδίων, προσδιορισμού ή τροποποίησης ορίων οικισμού και έγκρισης

της μεταφοράς αυτού, η) σύνταξης και έγκρισης Ζωνών Οικιστικού Ελέγχου (ΖΟΕ), θ) καθορισμού και τροποποίησης όρων δόμησης, ι) χορήγησης, αναστολής χορήγησης, τροποποίησης οικοδομικών αδειών, ια) χωροθέτησης, ιβ) καθορισμού αρχαιολογικών χώρων, ιγ) χαρακτηρισμών κτιρίων ως διατηρητέων και αποχαρακτηρισμών αυτών. Αναρτώνται επίσης οι πράξεις ανάκλησης και ακύρωσης των παραπάνω πράξεων,

20) Οι γνωμοδοτήσεις και τα πρακτικά γνωμοδοτήσεων του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, Λόγω της σημασίας των γνωμοδοτήσεων του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους κρίνεται αναγκαία η ευρύτατη, δια της ανάρτησης δημοσιότητα των γνωμοδοτήσεων που έχει κάνει δεκτές ο εκάστοτε αρμόδιος Υπουργός. Στην προς ανάρτηση ύλη συμπεριλαμβάνονται και τα πρακτικά γνωμοδοτήσεων λόγω της ιδιαίτερης σημασίας τους για τη νόμιμη και χρηστή διοίκηση.

21) Οι πράξεις και γνωμοδοτήσεις των ανεξάρτητων και ρυθμιστικών διοικητικών αρχών, η δημοσίευση των οποίων προβλέπεται από την κείμενη νομοθεσία. Η σημασία των αρμοδιοτήτων των ανεξάρτητων και ρυθμιστικών διοικητικών αρχών για την προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών και τη σύννομη και εύρυθμη λειτουργία του κράτους και των κατά περίπτωση ρυθμιζόμενων πεδίων (όπως οι ηλεκτρονικές επικοινωνίες ή η ενέργεια) είναι τέτοια ώστε οι αρχές αυτές να συμπεριληφθούν στους φορείς, οι οποίοι υποχρεούνται στην ανάρτηση των πράξεων που προβλέπει ο νόμος. Η διαδικτυακή δημοσιότητα ενισχύει στην προκειμένη περίπτωση τη διαφάνεια της δραστηριότητάς τους και τον δημόσιο έλεγχο. Συγκεκριμένα περιλαμβάνονται τόσο οι συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές [Α.Σ.Ε.Π., Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα, Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης, Αρχή Διασφάλισης Απορρήτου των Επικοινωνιών, Συνήγορος του Πολίτη] όσο και αρχές, ανεξάρτητες ή/και ρυθμιστικές, που προβλέπονται από την κοινή νομοθεσία [π.χ. ΕΕΤΤ, ΡΑΕ, Επιτροπή Ανταγωνισμού κλπ.]. Εκτός από τις πράξεις που λόγω του κανονιστικού χαρακτήρα τους δημοσιεύονται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, στις πράξεις που θα αναρτώνται στο Διαδίκτυο συμπεριλαμβάνονται σύμφωνα με το νόμο μία σειρά από πράξεις και

αποφάσεις που έχουν ιδιαίτερη βαρύτητα για τη διαφάνεια και τον έλεγχο της κρατικής δράσης.⁹⁹

22) Ατομικές διοικητικές πράξεις, η δημοσίευση των οποίων προβλέπεται από ειδική διάταξη νόμου. Λόγω της ευρύτατης δημοσιότητας που συνεπάγεται η ανάρτηση στο διαδίκτυο αποκλείεται σε κάθε περίπτωση η ανάρτηση πράξεων, στις οποίες περιλαμβάνονται ευαίσθητα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα, δηλ. τα δεδομένα που αφορούν στη φυλετική ή εθνική προέλευση, στα πολιτικά φρονήματα, στις θρησκευτικές ή φιλοσοφικές πεποιθήσεις, στη συμμετοχή σε συνδικαλιστική οργάνωση, στην υγεία, στην κοινωνική πρόνοια και στην ερωτική ζωή, στα σχετικά με ποινικές διώξεις ή καταδίκες, καθώς και στη συμμετοχή σε συναφείς με τα ανωτέρω ενώσεις προσώπων.

2.8.4. Ανάρτηση στο πρόγραμμα “Διαύγεια” και η υποχρέωση δημοσίευσης σε ΦΕΚ.

Η υποχρέωση ανάρτησης των πράξεων και αποφάσεων στο διαδίκτυο δεν υποκαθιστά το ισχύον σύστημα της δημοσίευσης στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως¹⁰⁰ ή άλλες μορφές δημοσιότητας που ήδη προβλέπει η νομοθεσία (όπως π.χ. ανάρτηση σε κοινοτικό κατάστημα, δημοσίευση στον τύπο κλπ). Με τις ρυθμίσεις του Νόμου ενισχύεται και συμπληρώνεται αυτό το σύστημα.

Για τις πράξεις και αποφάσεις, για τις οποίες ήδη προβλέπεται δημοσίευση, η ανάρτηση στο διαδίκτυο έχει συμπληρωματικό αλλά ωστόσο υποχρεωτικό χαρακτήρα (άρθρο 3 παρ. 1-4 σε συνδυασμό με άρθρο 4 παρ. 1, 2). Η διαδικτυακή δημοσιότητα και η ανά Υπουργείο και φορέα ανάρτηση διευκολύνει τους πολίτες στην αναζήτηση του περιεχομένου. Για τον λόγο αυτό έχει γίνει η οργάνωση της ανάρτησης πράξεων και αποφάσεων σε μορφή άμεσα προσβάσιμη και κατανοητή από όλους και κατά τρόπο, ώστε ο πολίτης να μπορεί να αναζητήσει και να βρει τις σχετικές πληροφορίες χωρίς να γνωρίζει απαραίτητα τη δομή και τις αρμοδιότητες της εκάστοτε υπηρεσίας.

⁹⁹ Εισηγητική έκθεση του Νόμου σελίδα 3 πηγή <http://www.hellenicparliament.gr/>

¹⁰⁰ Εισηγητική έκθεση του Νόμου σελίδα 1 πηγή <http://www.hellenicparliament.gr/>

Οι πράξεις που αναρτώνται στο Πρόγραμμα «Διαύγεια» ισχύουν από την ανάρτησή τους με εξαίρεση τις πράξεις που είναι κατά νόμο δημοσιευτές στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

Ειδικότερα: Με την παράγραφο 4 του άρθρου 23 του Ν. 4210/2013 (ΦΕΚ Α' 254), αντικαταστάθηκε η παρ. 2 του άρθρ. 4 του Ν. 3861/2010 (ΦΕΚ Α' 112) και ορίζεται πλέον ότι οι πράξεις που αναρτώνται στο Πρόγραμμα «Διαύγεια» ισχύουν από την ανάρτησή τους¹⁰¹ με εξαίρεση τις πράξεις που είναι κατά νόμο δημοσιευτές στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Οι αναρτητέες πράξεις που δεν δημοσιεύονται στο ΦΕΚ όχι απλώς δεν εκτελούνται, αλλά δεν έχουν νομική ισχύ ούτε παράγουν έννομα αποτελέσματα εάν δεν είναι αναρτημένες στο διαδίκτυο.

¹⁰¹ «Όπως προκύπτει και από την αιτιολογική έκθεση του Ν. 4210/2013, με την ανωτέρω διάταξη του άρθρου 23 παρ. 4 αυτού, δεν τίγονται οι γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου περί αναδρομικής ισχύος των διοικητικών πράξεων, στις εξαιρετικές περιπτώσεις που επιτρέπεται η πράξη να ορίζει προγενέστερο χρόνο έναρξης της ουσιαστικής ισχύος της (π.χ. εάν τούτο ρητώς προβλέπεται στις σχετικές με την έκδοση της πράξης νομοθετικές διατάξεις ή σε περίπτωση πράξης εκδιδόμενης σε συμμόρφωση σε ακυρωτική απόφαση). Επομένως, στις περιπτώσεις που επιτρέπεται εκ του νόμου να ορίζεται στην ίδια την πράξη προγενέστερος χρόνος έναρξης της ουσιαστικής ισχύος της, το αυτό θα ισχύει και μετά την έναρξη εφαρμογής του άρθρ. 23 παρ. 4 του Ν. 4210/2013.» από <https://diavgeia.gov.gr/faq/post>

2.9. Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων (Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ.) (Ν.4013/2011 -ΦΕΚ 204/Α'/15-9-2011).

Στον τομέα της Διοικητικής μεταρρύθμισης που αφορά τη διαφάνεια στη δράση της Διοίκησης, με όλες της τις μορφές, εφαρμογές όπως το Πρόγραμμα «Διαύγεια» και το Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων (Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ.) συμβάλλουν στην ευρύτατη, άμεση και απρόσκοπτη δημοσιότητα και με αυτόν τον τρόπο στην καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και της διαφθοράς.¹⁰² Εξασφαλίζουν την πρόσβαση και την χωρίς ιδιαίτερα έξοδα ενημέρωση του πολίτη, επιχειρηματία, καταναλωτή, φορολογούμενου κλπ.¹⁰³

Με το Νόμο 4013/2011 (άρθρο 11), συστάθηκε Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων (Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ.). Σκοπός του είναι η συλλογή, επεξεργασία και δημοσίευση στοιχείων που αφορούν στο σύνολο των δημοσίων συμβάσεων της χώρας (συναπτόμενες γραπτώς, με ηλεκτρονικό μέσο ή προφορικώς).¹⁰⁴ Πεδίο εφαρμογής είναι η εκτέλεση έργων, η προμήθεια αγαθών και η παροχή υπηρεσιών σε όλα τα στάδια και ανεξαρτήτως διαδικασίας ανάθεσης άνω των χιλίων Ευρώ (1.000 €).

Σε αυτό, όλοι οι φορείς του Δημοσίου Τομέα καταχωρούν υποχρεωτικά μέσω της διαδικτυακής πύλης (Portal) του συστήματος, για κάθε δημόσια σύμβαση, τα στοιχεία που αφορούν :

- στο πρωτογενές αίτημα,
- στην έγκρισή του,

¹⁰² « Εισάγονται εγγυήσεις διαφάνειας και καταπολέμησης της διαφθοράς, αρχής γενομένης από την υποχρέωση των αναθετουσών αρχών να λαμβάνουν τα κατάλληλα μέτρα για την αποτελεσματική πρόληψη, τον εντοπισμό και την επανόρθωση συγκρούσεων συμφερόντων και την αποφυγή αθέμιτων πρακτικών που νοθεύουν τον ανταγωνισμό.» βλ. ετήσια έκθεση πεπραγμένων της Αρχής έτους 2014 σελ.30.

¹⁰³ Εξάλλου επιδίωξη της Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. είναι: «Η ανάπτυξη και εφαρμογή της Εθνικής Βάσης Δημοσίων Συμβάσεων, και η μέριμνα για την τήρηση σε αυτό όλων των δεδομένων, όπως περιγράφονται στον νόμο και τον Κανονισμό λειτουργίας της Αρχής», βλ. ετήσια έκθεση πεπραγμένων της Αρχής έτους 2012 σελ.53

¹⁰⁴ «Είναι σαφές ότι για την αποτελεσματική εκπλήρωση του πολυδιάστατου ρόλου της Αρχής, τα ηλεκτρονικά συστήματα είναι κεφαλαϊώδους σημασίας, τόσο ως μέσον διαφάνειας, όσο και ως εργαλείο παρακολούθησης του τομέα και εξαγωγής συμπερασμάτων» βλ. ετήσια έκθεση πεπραγμένων της Αρχής έτους 2014 σελ.27.

- στη διακήρυξή του
- τη συμβασιοποίηση του και
- στις σχετικές πληρωμές που πραγματοποιούνται για την υλοποίηση της.

Στόχοι του Μητρώου είναι η διαφάνεια στις προμήθειες του ευρύτερου Δημοσίου Τομέα και η ενίσχυση του ανταγωνισμού. Συμβάλλει με αυτόν τον τρόπο στην καταπολέμηση των φαινομένων της κακοδιοίκησης και της διαφθοράς.

Η καταχώριση στο Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ. αποτελεί προϋπόθεση κανονικότητας της δαπάνης.¹⁰⁵

Ως δημόσιες συμβάσεις νοούνται¹⁰⁶ οι δημόσιες συμβάσεις που έχουν ως αντικείμενο την εκτέλεση έργων, την προμήθεια αγαθών και την παροχή υπηρεσιών, οι οποίες όμως, έχουν προϋπολογισμό ύψους ίσου ή μεγαλύτερου των χιλίων (1.000) Ευρώ. Το ανωτέρω ποσό μπορεί να μειώνεται με Υπουργική απόφαση.

Στην ίδια υποχρέωση, καταχώρισης στο Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ., υπάγονται και οι συμφωνίες - πλαίσιο, οι συμβάσεις παραχώρησης δημοσίων έργων.

Εξαιρέσεις από την καταχώριση στο Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ.

Οι διατάξεις του νόμου δεν εφαρμόζονται στις συμβάσεις που συνάπτονται από τις Αρχές Εξωτερικής Υπηρεσίας του Υπουργείου Εξωτερικών και από την Κεντρική Υπηρεσία του Υπουργείου Εξωτερικών και χαρακτηρίζονται ως απόρρητες ή η σύναψη και εκτέλεση τους πρέπει να συνοδεύονται από ιδιαίτερα μέτρα ασφάλειας. Με κοινή απόφαση των Υπουργών Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας, Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων και του καθ' ύλην αρμόδιου Υπουργού ορίζονται ειδικότερα οι συμβάσεις που εξαιρούνται από το πεδίο εφαρμογής του Νόμου.

Κατά παρέκκλιση, για λόγους εθνικής ασφάλειας, τα στοιχεία που αφορούν στις ένοπλες δυνάμεις, καταχωρίζονται σε εσωτερικό διαβαθμισμένο στρατιωτικό δίκτυο και γνωστοποιούνται στην αρμόδια, για την τήρηση και διαχείριση του

¹⁰⁵ κατά την έννοια της παραγράφου 2 του άρθρου 26 του Ν.2362/95.

¹⁰⁶ κατά την έννοια των προεδρικών διαταγμάτων 59/2007 (ΦΕΚ 63/Α'/2007) και 60/2007 (ΦΕΚ 64/Α'/2007) σε εναρμόνιση με τις Οδηγίες 2004/17/ΕΚ και 2004/18/ΕΚ αντίστοιχα

Μητρώου, υπηρεσία της Γενικής Γραμματείας Εμπορίου της Υπουργείου Ανάπτυξης, και στην Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων. Με κοινή απόφαση των Υπουργών Ανάπτυξης και Εθνικής Άμυνας, ρυθμίζονται ο χρόνος και ο τρόπος μεταφοράς των στοιχείων, η πρόσβαση σε αυτά, καθώς και κάθε άλλο σχετικό ζήτημα.

Το Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων (Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ.) αποτελείται από δύο επί μέρους υποσυστήματα, ήτοι:

α. Το Μητρώο Ηλεκτρονικής Καταχώρισης Αιτημάτων, στο οποίο καταχωρίζονται, μέσω ηλεκτρονικής - διαδικτυακής φόρμας, όλα τα αιτήματα των φορέων του δημοσίου τομέα, όπως αυτός ορίζεται στο άρθρο 1B του ν. 2362/1995, για τη σύναψη συμβάσεων που υπάγονται στον Νόμο. Η καταχώριση περιλαμβάνει τουλάχιστον τα ακόλουθα στοιχεία: (1) το όνομα του φορέα, (2) τον ΑΦΜ του, (3) το είδος της προμήθειας, υπηρεσίας ή δημοσίου έργου, (4) τον προϋπολογισμό, (5) τις τεχνικές προδιαγραφές, (6) τον Αριθμό Ανάληψης Υποχρέωσης, εφόσον η δαπάνη υπάγεται στη διαδικασία του π.δ. 113/2010 (Α' 194), (7) την ένταξη, ειδικά για τις προμήθειες, στο Ενιαίο Πρόγραμμα Προμηθειών. Συμπληρωματικά σε οικεία πεδία καταχωρίζονται τα στοιχεία που αφορούν τη διαδικασία ανάθεσης, τον εκτιμώμενο προϋπολογισμό και την προκήρυξη ή πρόσκληση της αναθέτουσας αρχής.

β. Το Μητρώο Ηλεκτρονικής Καταχώρισης Δημοσίων Συμβάσεων, στο οποίο καταχωρίζονται υποχρεωτικά όλες οι δημόσιες συμβάσεις, με ευθύνη του κατά περίπτωση αρμόδιου οργάνου, μετά τη υπογραφή τους και πάντως πριν την εκτέλεση οποιασδήποτε σχετικής δαπάνης. Η καταχώριση περιλαμβάνει τουλάχιστον τα ακόλουθα στοιχεία:

1) τα ονόματα των συμβαλλομένων μερών, 2) τον ΑΦΜ τους, 3) το είδος της σύμβασης, 4) το αντικείμενο της, με αναφορά της ποσότητας και του κοινού λεξιλογίου για τις δημόσιες συμβάσεις (Common Procurement Vocabulary - CPV) ανά είδος, 5) τον προϋπολογισμό της, 6) τα στοιχεία της παραγράφου 3 του άρθρου 4 του π.δ. 113/2010, 7) τον τρόπο εκτέλεσης δαπανών και το ύψος της κάθε καταβολής.

Διασυνδέσεις του Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ. με άλλα ηλεκτρονικά Μητρώα.

Το Μητρώο διασυνδέεται:

α) Με το «Πρόγραμμα Διαύγεια», προκειμένου, με την καταχώριση των στοιχείων

¹⁰⁷να ενημερώνεται ταυτόχρονα με τις βάσεις δεδομένων του «Διαύγεια» και το Μητρώο, σύμφωνα με τον τεχνικό σχεδιασμό του πληροφοριακού συστήματος που θα υποστηρίζει το Μητρώο. Η έκδοση ξεχωριστών Αριθμών Διαδικτυακής Ανάρτησης (ΑΔΑ) αφορά σε όλα τα έγγραφα που θα καταχωρίζονται στο Μητρώο και με βάση αυτούς θα συνδέονται οι σχετικές μεταξύ τους αντίστοιχες πράξεις και β) με το Μητρώο Δεσμεύσεων του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, για την παρακολούθηση της εύρυθμης εκτέλεσης του προϋπολογισμού των φορέων του δημοσίου τομέα, ως προς το σκέλος της έγκρισης και πληρωμής δαπανών που πραγματοποιούνται στο πλαίσιο ανάθεσης και εκτέλεσης δημόσιων συμβάσεων.¹⁰⁸

Η πρόσβαση στα στοιχεία του Μητρώου πραγματοποιείται με την επιφύλαξη των διατάξεων για την προστασία του ατόμου από την επεξεργασία ευαίσθητων δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα¹⁰⁹ και τυχόν κρατικών απορρήτων που προβλέπονται στην κείμενη νομοθεσία, των κανόνων πνευματικής και βιομηχανικής ιδιοκτησίας, καθώς και εταιρικού ή άλλου απορρήτου που προβλέπεται σε ειδικότερες διατάξεις.

¹⁰⁷ σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 6 του Ν. 3861/2010

¹⁰⁸ Η καταχώριση αιτημάτων και δημοσίων συμβάσεων στο Μητρώο, καθώς και η αναφορά του ΑΔΑ (αριθμός Διαδικτυακής ανάρτησης) αποτελούν στοιχεία της κανονικότητας της δαπάνης κατά την έννοια της παραγράφου 2 του άρθρου 26 του ν. 2362/1995.

¹⁰⁹ Ν.2472/1197 (ΦΕΚ 50/Α/10-4-1997) « Προστασία του ατόμου από επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα» με τις τροποποιήσεις του (ΦΕΚ 84/Α/2000 και ΦΕΚ 109/Α/2001)

2.10. Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ.) Ν.4155/2013 (ΦΕΚ 120/Α'/29-5-2013).

Με το Ν.4155/2013 θεσπίστηκε το Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ.) στη Γενική Γραμματεία Εμπορίου (ΓΓΕ). Το σύστημα αποτελεί εργαλείο πλήρους διαχείρισης των δημοσίων συμβάσεων και συλλογής απολογιστικών στοιχείων από Αναθέτουσες Αρχές σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 4155/2013 του άρθρου 11 του ν. 4013/2011 και των Οδηγιών 2004/18/ΕΚ και 2004/17/ΕΚ. Αυτό αποτελεί ένα Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα .

Το Σύστημα συμμορφώνεται με τους υποχρεωτικούς κανόνες και πρότυπα σχεδιασμού, ανάπτυξης και λειτουργίας των διαδικτυακών τόπων.¹¹⁰

Το Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ. αναλύεται σε ένα σύνολο διακριτών λειτουργιών και περιλαμβάνει κατ' ελάχιστον τις ακόλουθες:

- Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων του άρθρου 11 του Ν. 4013/2011, όπως τροποποιήθηκε με την παράγραφο 1 του άρθρου 10 του ν. 4038/2012.

- Κατάρτιση – Τροποποίηση – Απολογισμός Ενιαίου Προγράμματος Προμηθειών (Ε.Π.Π.) του ν. 2286/1995

- Κατάρτιση – Τροποποίηση – Απολογισμός Προγράμματος Προμηθειών Υγείας (ΠΠΥΥ) του ν. 3580/2007.

- Σχεδιασμός Διαγωνισμών – διαγωνιστική διαδικασία
- Διαχείριση και εκτέλεση συμβάσεων
- Επιτελική Πληροφόρηση
- Ηλεκτρονική Διαχείριση Ροών Εργασίας & Εγγράφων
- Ηλεκτρονικό Πρωτόκολλο
- Μητρώο Προμηθευτών
- Διαλειτουργικότητα συστημάτων
- Κεντρική Διαδικτυακή Πύλη Δημοσίων Συμβάσεων

¹¹⁰ σύμφωνα με τα προβλεπόμενα του Παραρτήματος Ι της ΥΑΠ/Φ.40.4/1/989 (ΦΕΚ 1301 Β'/12-4-2010) «Κύρωση Πλαισίου Παροχής Υπηρεσιών Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης».

Διαχειριστής του Συστήματος είναι η Γενική Διεύθυνση Κρατικών Προμηθειών της ΓΓΕ¹¹¹, του Υπουργείου Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας. Η διαδικτυακή πύλη του Συστήματος εξασφαλίζει την επαφή με τους εμπλεκόμενους στις δημόσιες συμβάσεις φορείς (αναθέτουσες Αρχές, οικονομικοί φορείς) και το ενδιαφερόμενο κοινό. Συμβάλλει, όπως είναι προφανές, με αυτόν τον τρόπο στην εξασφάλιση της δημοσιότητας και της διαφάνειας στη δράση της Διοίκησης στον κρίσιμο τομέα των κρατικών προμηθειών και στην καταπολέμηση κατά συνέπεια της κακοδιοίκησης και της διαφθοράς.

Το Σύστημα εφαρμόζει συγκεκριμένη πολιτική ασφαλείας και κατάλληλες τεχνικές ασφάλειας διαχείρισης των δεδομένων, κατά τις ειδικότερες διατάξεις του άρθρου 6 του ν. 4155/2013, ώστε να εξασφαλίζεται η απρόσκοπτη λειτουργία του ως ασφαλούς Πληροφοριακού Συστήματος, στο οποίο έχουν πρόσβαση οι κατηγορίες πιστοποιημένων χρηστών¹¹²

Σαν χρήστες του συστήματος ορίζεται μία ομάδα η οποία περιλαμβάνει ιδιώτες, επιχειρήσεις, οικονομικούς και άλλους φορείς που επιθυμούν να ενημερωθούν για το σύστημα και να επικοινωνήσουν με τα αρμόδια στελέχη των Αναθετουσών Αρχών. Η πρόσβαση τους στο σύστημα πραγματοποιείται μέσω της διαδικτυακής πύλης και δεν απαιτεί ειδικές διαδικασίες εγγραφής, ταυτοποίησης και αναγνώρισής τους. Αυτοί οι χρήστες έχουν πρόσβαση αποκλειστικά και μόνο στον ελεύθερα προσβάσιμο χώρο

Στο Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ. έχει προβλεφθεί και λειτουργεί ελεύθερα προσβάσιμος χώρος. Πρόκειται για τις σελίδες της διαδικτυακής πύλης στις οποίες η πρόσβαση επιτρέπεται ελεύθερα στο ενδιαφερόμενο κοινό. Στο χώρο αυτόν δημοσιεύονται γενικές πληροφορίες σχετικά με δημόσιες συμβάσεις.

Στον ελεύθερα προσβάσιμο χώρο περιλαμβάνονται ιδίως τα εξής στοιχεία:

- Το σχετικό με τις δημόσιες συμβάσεις νομοθετικό και κανονιστικό πλαίσιο
- Ο οδηγός χρήσης του Συστήματος και ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων

¹¹¹ Άρθρα 2 και 5 του Ν.4155/2013

¹¹² κατά τους ορισμούς της περίπτωσης γ του άρθρου 2 του ν. 4155/2013 και της παραγράφου 2 του άρθρου 3.

- Οι διακηρύξεις, προκηρύξεις, διευκρινίσεις επί των όρων αυτών, σχετικές ανακοινώσεις και διαβουλεύσεις
- Αιτήματα των φορέων για δημόσιες συμβάσεις προμήθειας αγαθών, παροχής υπηρεσιών, δημόσιων έργων..
- Το Ενιαίο Πρόγραμμα Προμηθειών (ΕΠΠ) και σχετικά απολογιστικά στοιχεία..
- Το Πρόγραμμα Προμηθειών Υπηρεσιών Υγείας (ΠΠΥΥ) και σχετικά απολογιστικά στοιχεία
- Στοιχεία δημοσίων φορέων και Αναθετουσών Αρχών
- Αρχείο ειδών • Στοιχεία συναφθεισών συμβάσεων
- Όροι χρήσης
- Συχνές ερωτήσεις
- Ενημερωτικά Δελτία

Παράλληλα , όπως είναι φυσικό έχουν οριστεί και πιστοποιημένοι χρήστες όπως για παράδειγμα : Πιστοποιημένοι χρήστες της ΓΓΕ: η ομάδα αυτή περιλαμβάνει στελέχη της ΓΓΕ που πραγματοποιούν λειτουργίες σχετικά με δημόσιες συμβάσεις μέσω του Συστήματος ανάλογα με τα δικαιώματα πρόσβασης που έχουν αιτηθεί και τους έχουν δοθεί από το Σύστημα, καθώς και το σχετικό κανονισμό ασφαλείας του.

Πιστοποιημένοι χρήστες της Επιτροπής Προμηθειών Υγείας (ΕΠΥ): η ομάδα αυτή περιλαμβάνει στελέχη της ΕΠΥ που πραγματοποιούν λειτουργίες σχετικά με δημόσιες συμβάσεις μέσω του Συστήματος ανάλογα με τα δικαιώματα πρόσβασης που έχουν αιτηθεί και τους έχουν δοθεί από το Σύστημα και το σχετικό κανονισμό ασφαλείας του.

Από τη λειτουργία του Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ. τα οφέλη που προκύπτουν είναι πολλαπλά ¹¹³, τόσο για το Δημόσιο, όσο και για τον πολίτη με οποιαδήποτε μορφή του είτε ως φορολογούμενο, είτε ως επιχειρηματία, ενδεικτικά αναφέρονται:

¹¹³ Π.χ. «Ταχύτερος και αποτελεσματικότερος έλεγχος (πχ ηλεκτρονική αποστολή φακέλου διαγωνισμών και σχεδίων συμβάσεων στο Ελεγκτικό Συνέδριο μέσω του Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ. για διενέργεια προσυμβατικού Ελέγχου, διασύνδεση Υπηρεσιών Δημοσιονομικού Ελέγχου με Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ. για έλεγχο των δαπανών, χρήση δεδομένων από λοιπά Ελεγκτικά διοικητικά όργανα, άμεση πρόσβαση σε πληροφορίες της Επιτροπής Ανταγωνισμού για την ανίχνευση και πρόληψη τυχόν συμπαιγνιακών πρακτικών μεταξύ διαγωνιζόμενων κλπ).» βλ. σελ.95 ετήσιας έκθεσης 2014 της Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ..

- Μείωση κόστους και χρόνου διαδικασίας.
- Μείωση δαπανών για τις Δημόσιες Συμβάσεις στο Δημόσιο.
- Μείωση κόστους συμμετοχής στους διαγωνισμούς για τις επιχειρήσεις.
- Αύξηση της ανταγωνιστικότητας.
- Βελτίωση της επικοινωνίας όλων των εμπλεκομένων.
- Πληρέστερη πληροφόρηση σε πραγματικό χρόνο.
- Ανοικτό σύστημα με πρόσβαση σε όλους.
- Βελτίωση της διαφάνειας.

Είναι φανερό ότι όλα τα παραπάνω, που μειώνουν τη σχέση της Διοίκησης με τους διοικούμενους, συμβάλλουν στην καταπολέμηση των φαινομένων της κακοδιοίκησης και της διαφθοράς,¹¹⁴ στον τομέα των Δημοσίων Συμβάσεων που είναι ιδιαίτερα σημαντικός, με απώτερο στόχο την εξάλειψη τους.

¹¹⁴ «1. Ο τομέας των δημοσίων συμβάσεων είναι ένας από τους τομείς οικονομικής δραστηριότητας που επηρεάζουν σημαντικά τις δημόσιες δαπάνες και την οικονομική ανάπτυξη της χώρας. Η ορθή και αποτελεσματική του λειτουργία, αποτελεί έναν από τους σημαντικότερους δείκτες διαφάνειας, χρηστής διαχείρισης και αξιοποίησης του δημοσίου χρήματος.

2. Στις χώρες μέλη του Ο.Ο.Σ.Α., οι δαπάνες που συνδέονται με τις δημόσιες συμβάσεις ανέρχονται σε υψηλά επίπεδα και φθάνουν ακόμη και το 20% του Α.Ε.Π. Σε σχετική μελέτη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (Public Procurement Indicators 2011, Brussels, 5 December 2012), εκτιμάται ότι το 2011, το ύψος της δαπάνης για δημόσιες συμβάσεις στις χώρες μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης ανήλθε στο 19% του κοινοτικού Α.Ε.Π., επίπεδο στο οποίο κυμάνθηκε σε όλη τη διάρκεια της τελευταίας δεκαετίας. Στην ίδια μελέτη, τα αντίστοιχα μεγέθη που αφορούν στην Ελλάδα εκτιμάται ότι ανήλθαν σε 18,4 δισ. ευρώ ή σε ποσοστό 8,8% του Α.Ε.Π.

3. Τα προβλήματα που εμφανίζει ο τομέας των δημοσίων συμβάσεων στην Ελλάδα έχουν εντοπιστεί αφενός στο θεσμικό πλαίσιο αφετέρου στην οργανωτική δομή, την εποπτεία και τον έλεγχο αυτού. Έχει δε παρατηρηθεί έλλειψη συνεκτικής στρατηγικής και προγραμματισμού, που αποτελεί έναν από τους κύριους παράγοντες αναποτελεσματικότητας και αδιαφάνειας του συστήματος.

4. Σε επίλυση των ανωτέρω η Ελλάδα υλοποιεί σημαντικές πρωτοβουλίες, οι οποίες περιλαμβάνουν:

→ την ενίσχυση της διαφάνειας και της συνοχής στο ελληνικό σύστημα δημοσίων συμβάσεων μέσω του ρόλου που διαδραματίζει η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (βλ.ν.4013/2011),

→ τη νομοθετική μεταρρύθμιση στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, με σκοπό τη δημιουργία ενός ενιαίου, απλοποιημένου και συνεκτικού θεσμικού πλαισίου,

→ τη σταδιακή εισαγωγή των ηλεκτρονικών δημοσίων συμβάσεων ως βασικού εργαλείου για όλες τις διαδικασίες δημοσίων συμβάσεων που κινούνται από τις ελληνικές αναθέτουσες αρχές.»

Απόσπασμα από την κατευθυντήρια οδηγία αριθ.9/2015 της Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. (ΑΔΑ699ΤΟΕΤΒ-ΜΡ6)

3. ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ' : ΜΕΣΑ ΕΛΕΓΧΟΥ.

Αποτελεί θεμελιώδη αρχή του δημοκρατικού πολιτεύματος η άσκηση ελέγχου των οργάνων της κρατικής εξουσίας και της δράσης τους. Ο πολίτης – διοικούμενος έχει κάθε δικαίωμα να προκαλέσει έλεγχο των πράξεων της Διοίκησης και με αυτόν τον τρόπο να συμβάλλει στην πρόληψη και τελικά στην καταστολή των φαινομένων κακοδιοίκησης και διαφθοράς στη Δημόσια Διοίκηση.

3.1. Ορισμός και είδη ελέγχου.

Ο έλεγχος είναι μια διαδικασία που πιστοποιεί την τήρηση της νομιμότητας και της κανονικότητας στην εφαρμογή μιας δράσης.. Όπου υπάρχει εξουσία είναι προφανές ότι πρέπει να υπάρχει και έλεγχος. Όσο ισχυρότερη είναι η εξουσία τόσο απαραίτητος και αναγκαιότερος είναι ο έλεγχος.¹¹⁵

Έλεγχος είναι μια τυποποιημένη μεθοδολογικά διαδικασία, προγραμματισμένη και τεκμηριωμένη , που έχει σαν έργο την παρακολούθηση των δραστηριοτήτων και λειτουργιών μιας Υπηρεσίας ή ενός Οργανισμού.

Για την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και της διαφθοράς , ο έλεγχος της διοικητικής δράσης της Δημόσιας Διοίκησης θα πρέπει να αποτελεί υψηλής προτεραιότητας στόχο κάθε έννομης τάξης¹¹⁶.

Στην ελληνική έννομη τάξη μορφές ελέγχου που συνδέονται με τη φύση της διοικητικής δράσης είναι ο διοικητικός έλεγχος, ο δικαστικός έλεγχος και ο κοινοβουλευτικός έλεγχος.

¹¹⁵ Μ.Γ. Βενετσανοπούλου, «Κακοδιοίκηση και διαφθορά στη Δημ.Διοίκηση. Ελεγκτικοί μηχανισμοί» σελ38, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2014.

¹¹⁶ Βλ.Ιωαν Κορκαλης, Ο δικαστικός προληπτικός έλεγχος ως θεσμική αντικειμενική εγγύηση αντιδιαφθοράς , στον τιμητικό τόμο Κιβωτός Φιλίας, προς τιμή του καθηγ. Θεόδ. Παναγόπουλου, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2011.

3.1.1. Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος.

Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος, με τα μέσα που ασκείται,¹¹⁷ αποτελεί το βασικό στοιχείο της κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας και είναι ο από της Βουλής ασκούμενος έλεγχος. Είναι ουσιαστικά πολιτικός έλεγχος, έχει αμεσότητα και ευρεία δημοσιότητα. Αφορά την κυβέρνηση στο σύνολο της, ή ατομικά τον Πρωθυπουργό, τους Υπουργούς και διαμέσου αυτών όλη τη δράση των Υπουργείων. Αντικείμενο άσκησης κοινοβουλευτικού ελέγχου είναι το σύνολο της διοικητικής δράσης, επειδή η Κυβέρνηση, ως εκτελεστική λειτουργία συνιστά την κορυφή της Δημόσιας Διοίκησης και καθίσταται υπεύθυνη για τις πράξεις των διοικητικών οργάνων, τα οποία αυτή διορίζει και είναι υποχρεωμένη να ελέγχει. Είναι όμως γεγονός ότι το αντικείμενο του κοινοβουλευτικού ελέγχου υποβαθμίζεται, καθώς αναπαράγει την ανταγωνιστική σχέση μεταξύ της Κυβέρνησης και της κοινοβουλευτικής μειοψηφίας. Αδυναμία της συγκεκριμένης μορφής ελέγχου συνιστά το χαμηλό ποσοστό συμμετοχής των βουλευτών στις κοινοβουλευτικές διαδικασίες, που όταν συνδυάζεται με την κομματική πειθαρχία, συρρικνώνει την αξία της ελεύθερης εντολής¹¹⁸.

Θα αποτελούσε εσφαλμένη εντύπωση να αποδώσουμε στον κοινοβουλευτικό έλεγχο δευτερεύουσα σημασία. Με τον έλεγχο αυτόν εκφράζεται με έντονο τρόπο η δέσμευση της Διοίκησης από την Αρχή της Νομιμότητας και έμμεσα η πάταξη της κακοδιοίκησης.¹¹⁹

¹¹⁷ Βλ. Δ. Κόρσος *Διοικητικό Δίκαιο – Γενικό Μέρος* τρίτη έκδοση ενημερωμένη – συμπληρωμένη από Μ.Ε. Κόρσου – Παναγοπούλου, εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2005, σελ.325-326.

¹¹⁸ άρθρο 60, παρ. 1 Συντάγματος.

¹¹⁹ Ανδρομάχη Μαρκαντωνάτου- Σκαλτσά «Η προστασία του διοικουμένου» Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 2000, σελ.133

3.1.2. Ο δικαστικός έλεγχος

Ο δικαστικός έλεγχος της διοικητικής δράσης¹²⁰ ασκείται σύμφωνα με το άρθρο 94 του Συντάγματος από τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια και το Συμβούλιο της Επικρατείας, με την επιφύλαξη των αρμοδιοτήτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Η δικαστική προστασία παρέχεται με την ακύρωση ή τροποποίηση των επαχθών διοικητικών πράξεων και με την επιδίκαση αποζημιώσεων.

Είναι γεγονός ότι οι περισσότερες περιπτώσεις κακοδιοίκησης, όπως η διακριτική μεταχείριση, η ελλιπής πληροφόρηση, η μη ορθή και πρέπουσα συμπεριφορά, , δύσκολα φθάνουν στο ακροατήριο και αποδεικνύονται ενώπιον των δικαστηρίων.

Ο δικαστικός έλεγχος¹²¹ αποτελεί καταφύγιο για τον πολίτη, εξαιτίας της μειωμένης αποτελεσματικότητας των μηχανισμών ελέγχου της Διοίκησης, ενώ θα έπρεπε να είναι το έσχατο εργαλείο ρύθμισης των κοινωνικών σχέσεων. Το ποινικό δίκαιο δεν μπορεί να αντικαταστήσει τους θεσμούς ρύθμισης των κοινωνικών σχέσεων αν αυτοί αστοχούν. Η δύναμη της δικαστικής λειτουργίας που μπορεί να «διορθώσει» τα «κακώς διοικητικώς κείμενα» συνιστά πλήγμα στη λειτουργία και αξιοπιστία της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας και περιορισμό των αιρετών οργάνων της τα οποία επιφορτίζονται με την πολιτική ευθύνη»¹²².

Η απονομή της διοικητικής δικαιοσύνης αντιμετωπίζει προβλήματα στην πράξη. Η Ελλάδα υφίσταται καταδίκες από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων για τη βραδύτητα στην απονομή της δικαιοσύνης συντηρώντας μία κατάσταση που ισοδυναμεί με «οιονεί αρνησιδικία», όπως επισημαίνεται στις εκθέσεις του Γ.Ε.Δ.Δ. Υπάρχει η πεποίθηση ότι η διατήρηση της αυτής κατάστασης

¹²⁰ Σύνταγμα ,άρθρο 20, παρ.1 «Καθένας έχει δικαίωμα στην παροχή έννομης προστασίας από τα δικαστήρια και μπορεί να αναπτύξει σ' αυτά τις απόψεις του για τα δικαιώματα ή συμφέροντά του, όπως νόμος ορίζει» .

¹²¹ «τελευταίος αλλά δραστικότερος όλων είναι ο δικαστικός έλεγχος της κρατικής διοικήσεως και των νπδδ.....αυτός διεξάγεται εκτός των κόλπων της Διοικήσεως υπό ανεξαρτήτων (λειτουργικώς και προσωπικώς) κρατικών οργάνων (των δικαστών)» Δ. Κόρσος *Διοικητικό Δίκαιο – Γενικό Μέρος* τρίτη έκδοση ενημερωμένη – συμπληρωμένη από Μ.Ε. Κόρσου – Παναγοπούλου , εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2005 , σελ.326.

¹²² Φυτράκης Ε., Τα Ελεγκτικά Σώματα της Διοίκησης, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2010.

συνιστά πολιτική επιλογή, στο μέτρο που διευκολύνει την εκτελεστική λειτουργία. Με αυτόν τον τρόπο μπορεί να υλοποιεί τις επιλογές της, χωρίς την ταχεία ανατροπή των αποφάσεών της. Από την άλλη πλευρά, το περιορισμένο εύρος του ακυρωτικού ελέγχου εκτείνεται έως την ακύρωση της προσβληθείσας ατομικής διοικητικής πράξης ή παράλειψης και την αναπομπή της στη Διοίκηση για νέα κρίση. Ωστόσο, αυτό δε συνεπάγεται ότι η Διοίκηση θα εκδώσει πράξη με επουσιώδη μεταβολή, οπότε ο θιγόμενος πολίτης θα πρέπει εκ νέου να αρχίσει διαδικασία δικαστικής ακύρωσης.

3.1.3. Ο Διοικητικός έλεγχος. Διοικητικές προσφυγές.

Η εσωτερική οργάνωση και λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης ακολουθεί το ιεραρχικό μοντέλο και ολοκληρώνεται με την πρόβλεψη ρυθμίσεων εσωτερικού ελέγχου. Μορφές εσωτερικού ελέγχου συνιστούν: α)ο ιεραρχικός έλεγχος και β) ο διοικητικός έλεγχος εποπτείας

Ο ιεραρχικός έλεγχος ασκείται είτε *αυτεπάγγελτα* από τα ιεραρχικά ανώτερα διοικητικά όργανα, είτε κατόπιν *άσκησης διοικητικής προσφυγής*¹²³ ή αναφοράς του πολίτη, του οποίου τα έννομα συμφέροντα εθίγησαν από πράξη ή παράλειψη της διοίκησης.

Η διοικητική εποπτεία προβλέπεται ειδικά ανάμεσα στο Κράτος ως γενικό φορέα άσκησης της δημόσιας εξουσίας και τους αυτοδιοικούμενους οργανισμούς που ασκούν ένα τμήμα αυτής της δημόσιας εξουσίας.

Ο ιεραρχικός έλεγχος επίσης μπορεί να είναι α) προληπτικός και β) κατασταλτικός.

Ο προληπτικός ιεραρχικός έλεγχος διακρίνεται σε:

- Προληπτικό ιεραρχικό έλεγχο νομιμότητας, ο οποίος ασκείται πριν εκδοθεί η διοικητική πράξη πριν δηλαδή την παραγωγή από αυτήν έννομων αποτελεσμάτων. Ελέγχεται αν αυτή η πράξη είναι σύμφωνη με το Σύνταγμα και τους Νόμους. Με αυτή τη μορφή ελέγχου ο ιεραρχικά Προϊστάμενος μπορεί να

¹²³ Δ. Κόρσος, «Διοικητικό Δίκαιο» Γενικό Μέρος , 4^η έκδοση ενημερωμένη και συμπληρωμένη από Μ.-Ε. Κόρσου- Παναγοπούλου, Εκδόσεις Σάκκουλα , Αθήνα Θεσσαλονίκη ,2013 σελ.303

επέμβει και έτσι προλαβαίνει τη διοικητική παρανομία, συμβάλλοντας έτσι στην αντιμετώπιση των κρουσμάτων διαφθοράς εντός του πλαισίου της δράσης του.

➤ Προληπτικό ιεραρχικό έλεγχο σκοπιμότητας, εδώ ο ιεραρχικά Προϊστάμενος ελέγχει την υφιστάμενη του αρχή όχι μόνο τη νομιμότητα αλλά και τη σκοπιμότητα της υπό έκδοση διοικητικής πράξης.

Όμοια ο κατασταλτικός ιεραρχικός έλεγχος, που όπως αναφέρεται παραπάνω ασκείται είτε αυτεπάγγελα, είτε κατόπιν διοικητικής προσφυγής διακρίνεται σε:

- Κατασταλτικό ιεραρχικό έλεγχο νομιμότητας και
- Κατασταλτικό ιεραρχικό έλεγχο σκοπιμότητας.

Ο κατασταλτικός ιεραρχικός έλεγχος είναι προφανές (από τον ορισμό του) ότι ασκείται από την ιεραρχικά Προϊσταμένη αρχή μετά έκδοση της διοικητικής πράξης και μετά την παραγωγή από αυτή έννομου αποτελέσματος.

Ο ιεραρχικός έλεγχος κρίνεται συχνά στην πράξη ανεπαρκής, όπως αναφέρεται και σε εκθέσεις του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης¹²⁴. Οι ρόλοι ελέγχοντα και ελεγχόμενου συμπίπτουν και αυτό αποτελεί το σημαντικότερο μειονέκτημά του, με αποτέλεσμα την αμφισβήτηση των προσφευγόντων σχετικά με την αμεροληψία των κρίσεων.

Παράλληλα με τον ιεραρχικό έλεγχο, στον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας προβλέπεται μία σειρά από προσφυγές. Είναι γνωστό ότι στη διοικητική πραγματικότητα η υποβολή προσφυγής συνήθως θεμελιώνει μία συγκρουσιακή σχέση με τη Δημόσια Διοίκηση και αντιμετωπίζεται ως μία «εν δυνάμει απειλή για τη γραφειοκρατική τάξη»¹²⁵. Ωστόσο αποτελεί το πιο κατάλληλο όπλο για την καταπολέμηση της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης, η προσφυγή προς τη Διοίκηση εκείνου του διοικούμενου που θεωρεί ότι έχει θιγεί από πράξεις ή και παραλείψεις της Διοίκησης για να πετύχει με την προσφυγή αυτή την επανόρθωση του δικαιώματός του που έχει προσβληθεί.

Στο άρθρο 27 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας προβλέπεται ότι «εάν κάποιος πολίτης θεωρεί ότι έχει υποστεί βλάβη των εννόμων συμφερόντων του από

¹²⁴ Έκθεση Γ.Ε.Δ.Δ., 2003.

¹²⁵ Φυτράκης Ε., Τα Ελεγκτικά Σώματα της Διοίκησης, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2010.

παράλειψη έκδοσης διοικητικής πράξης ή από υλική ενέργεια διοικητικής αρχής, τότε μπορεί να υποβάλλει αναφορά στην αρχή αυτή και να ζητήσει ανατροπή ή επανόρθωση της βλάβης. Η αναφορά αυτή ονομάζεται **αίτηση θεραπείας ή χαρακτηριστική προσφυγή** όταν απευθύνεται στην ίδια την διοικητική Αρχή που έχει εκδώσει την πράξη . Όταν όμως απευθύνεται σε οποιονδήποτε ιεραρχικό προϊστάμενο αυτής της αρχής ονομάζεται **ιεραρχική προσφυγή (άτυπη)**.

Οι απλές ή άτυπες διοικητικές προσφυγές αποβλέπουν στην ανάκληση ή την τροποποίηση της εκδοθείσας διοικητικής πράξης¹²⁶ και ασκούνται μόνο μία φορά , προκειμένου να μην διαιωνίζονται οι εκκρεμότητες και οι αμφιβολίες με την επανάληψη τους και κατά συνέπεια να διασφαλίζεται με αυτόν τον τρόπο η ασφάλεια δικαίου. Η αρμόδια αρχή οφείλει να ενημερώσει τον ενδιαφερόμενο εντός τριάντα (30) ημερών και σε περίπτωση που δεν είναι αρμόδια οφείλει να την διαβιβάσει στη αρμόδια αρχή εντός πέντε (5) ημερών. Η απάντηση της συνιστά εκτελεστή διοικητική πράξη εφόσον προηγήθηκε ουσιαστική επανεξέταση της υπόθεσης, ενώ στερείται τον εκτελεστό χαρακτήρα και αποτελεί απλά βεβαιωτική πράξη, εάν απλά εμμένει στην άρνηση της χωρίς να διενεργήσει έλεγχο ουσίας.

Επισημαίνεται ότι, σύμφωνα με το άρθρο 26 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας η αρμόδια διοικητική αρχή δύναται είτε αυτεπάγγελτα, είτε μετά από σχετική αίτηση του προσφεύγοντος, να αναστείλει την αναφερόμενη διοικητική πράξη μέχρι την λήψη σχετικής απόφασης επί της προσφυγής. Σε κάθε περίπτωση ο χρόνος της αναστολής δεν μπορεί να υπερβαίνει την προθεσμία που προβλέπεται για την έκδοση της απόφασης.

Ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας στα άρθρα 24 και 27 αναφέρεται στην άτυπη διοικητική προσφυγή. Η άσκηση της έχει πολύ μεγάλη σπουδαιότητα για την

¹²⁶ «Καταλήγοντας στην απόφασή της η Διοίκηση μετά από άσκηση άτυπης διοικητικής προσφυγής, είτε ανακαλεί ή τροποποιεί την αρχικά εκδοθείσα πράξη της, οπότε εκδίδει νέα με εκτελεστό χαρακτήρα, είτε εμμένει στα διατυπούμενα της αρχικής πράξεως, απορρίπτοντας το σχετικό αίτημα του διοικούμενου, η δε πράξη που εκδίδεται είναι απλώς βεβαιωτική, στερούμενη εκτελεστού χαρακτήρα.» Δ. Κόρσου, Διοικητικό Δίκαιο – Γενικό Μέρος, Τρίτη Έκδοση Ενημερωμένη – Συμπληρωμένη από Μ.-Ε. Κόρσου – Παναγοπούλου, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα - Κομοτηνή, 2005, σελ. 309.

περιστολή της κακοδιοίκησης και της διαφθοράς . Δίνει μια δυνατότητα στα ιεραρχικά ανώτερα όργανα της Διοίκησης να επέμβουν για την αποκατάσταση της νομιμότητας και της χρηστής διοίκησης πριν καταλήξει αυτή ενώπιον των δικαστηρίων.

Ενδικοφανής διοικητική προσφυγή

Η ενδικοφανής διοικητική προσφυγή έχει σημαντική συμβολή στην έννομη προστασία του πολίτη και στην καταπολέμηση της διαφθοράς. Ασκείται : α) ενώπιον της αρχής που εξέδωσε την πράξη , με την οποία ο ενδιαφερόμενος θεωρεί ότι έχει υποστεί βλάβη των δικαιωμάτων του και του έννομου συμφέροντος του, β) της ιεραρχικά προϊσταμένης αρχής και γ) ενώπιον ειδικής αρχής που έχει καταστεί αρμόδια με βάση το Νόμο. Ειδικές διατάξεις ορίζουν την αρχή στην οποία ασκούνται οι ενδικοφανείς προσφυγές, η προθεσμία ¹²⁷, καθώς και οι προϋποθέσεις. Με την κατάθεση της ενδικοφανούς προσφυγής γίνεται «κατ' ουσίαν» εξέταση της υπόθεσης, που συνεπάγεται νέα έρευνα και εκτίμηση των πραγματικών περιστατικών.

Η αρχή στην οποία ασκείται η ενδικοφανής προσφυγή μπορεί να:

α) απορρίψει την προσφυγή. **β) να αποφασίσει τροποποίηση** της διοικητικής πράξης και **γ) να αποφασίσει μερική ή ολική ακύρωση** της διοικητικής πράξης.

Αυτό γιατί στην περίπτωση της ενδικοφανούς προσφυγής ο Νόμος δεν περιορίζει τον έλεγχο μόνο στη νομιμότητα της διοικητικής πράξης, αλλά προβλέπει ρητά την εξέταση τόσο της νομιμότητας όσο και της ουσίας της εκδοθείσας διοικητικής πράξης. Οι διοικητικές προσφυγές ασκούνται μόνο μία φορά και το αντικείμενο τους μπορεί να είναι ατομική ή κανονιστική διοικητική πράξη. Η τροποποίηση όμως κανονιστικής πράξης στην περίπτωση της ενδικοφανούς προσφυγής, συνιστά νομοθετική υπεξουσιοδότηση ¹²⁸ και συνεπώς επιτρέπεται μόνο εφόσον προβλέπεται ρητά από τον σχετικό Νόμο. Επιπλέον, οι διοικητικές πράξεις που εκδίδονται είτε επί ειδικής, είτε επί ενδικοφανούς διοικητικής προσφυγής είναι

¹²⁷ Άρθρο 25 Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας Ν.2690/1997

¹²⁸ Αναστ. Ι. Τάχος, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα -Θεσσαλονίκη, 9η Έκδοση – 2008, σελ. 914

εκτελεστές.¹²⁹ Για τις απορριπτικές πράξεις επί προσφυγών νομιμότητας στις οποίες δεν ενσωματώνεται η προσβληθείσα πράξη, η νομολογία, άλλοτε τις θεωρεί εκτελεστές και άλλοτε βεβαιωτικές.

Ειδικότερα, στην περίπτωση της ενδικοφανούς προσφυγής το διοικητικό όργανο που εξετάζει την προσφυγή προβαίνει σε νέα έρευνα όλης της διοικητικής υποθέσεως (έλεγχος νομιμότητας και ουσίας) και προς τούτο εκδίδει νέα εκτελεστή πράξη. Η πράξη αυτή δεν έχει χαρακτήρα δικαιοδοτικό ούτε φέρει δύναμη δεδδικασμένου, αλλά δημιουργεί πάντως μια νέα έννομη κατάσταση ανεξαρτήτως του αποτελέσματος της προσφυγής. Κατά συνέπεια, αρχική προσβληθείσα πράξη αποβάλλει την αυτοτέλεια της και ενσωματώνεται στην νέα πράξη. Η νέα αυτή πράξη ανεξάρτητα από το αποτέλεσμα της προσφυγής, αποτελεί την μόνη εκτελεστή πράξη και εξαιτίας της ιδιότητάς της αυτής δύναται και να προσβληθεί αυτοτελώς με αίτηση ακυρώσεως, ενώπιον διοικητικού δικαστηρίου.¹³⁰

Εάν ο διοικούμενος δεν υποβάλλει ή υποβάλλει εκπρόθεσμα την ενδικοφανή προσφυγή, χάνει το δικαίωμα ασκήσεως των ένδικων βοηθημάτων. Έτσι είναι φανερή η σημασία της ενημέρωσης του διοικούμενου από την Διοίκηση. Ειδικότερα, το αρμόδιο διοικητικό όργανο οφείλει να ενημερώνει τον ενδιαφερόμενο ότι κατά της πράξεως που εξέδωσε προβλέπεται από το Νόμο ενδικοφανής προσφυγή και παράλληλα να γνωστοποιεί σε αυτόν, την διοικητική αρχή ενώπιον της οποίας θα πρέπει να προσφύγει, τα έννομα αποτελέσματα στην περίπτωση μη άσκησης εκπρόθεσμης υποβολής της ενδικοφανούς προσφυγής καθώς και την προθεσμία που έχει για την άσκηση αυτής.

Προθεσμίες¹³¹: Αναφορικά με τις προθεσμίες οφείλει η Διοίκηση να ενημερώσει σχετικά τον διοικούμενο, εάν δεν προβλέπονται ειδικά από τις σχετικές νομοθετικές διατάξεις, τότε σύμφωνα με το άρθρο 25§3 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας στην περίπτωση της ειδικής προσφυγής είναι το αργότερο σε τριάντα

¹²⁹ Δ. Κόρσου, Διοικητικό Δίκαιο – Γενικό Μέρος, Τρίτη Έκδοση Ενημερωμένη – Συμπληρωμένη από Μ.-Ε. Κόρσου – Παναγοπούλου, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα - Κομοτηνή, 2005, σελ. 311

¹³⁰ Ο.π.σελ.310

¹³¹ Ο.π. σελ.308 περ.3

(30) ημέρες, ενώ της ενδικοφανούς το αργότερο μέσα σε τρεις (3)μήνες. Πρέπει να επισημανθεί επιπρόσθετα, ότι στην περίπτωση της ειδικής προσφυγής (προσφυγή νομιμότητας) , η εμπρόθεσμη άσκηση αυτής, διακόπτει την προθεσμία για την άσκηση του σχετικού ένδικου βοηθήματος. Αντίθετα, στην ενδικοφανή προσφυγή , η άσκηση της αποτελεί προϋπόθεση του παραδεκτού της ασκήσεως του εν λόγω βοηθήματος.

Στη νομολογία ¹³² το ΣτΕ δέχθηκε αντίθετα ότι η διοίκηση έχει υποχρέωση ενημέρωσης μόνο ως προς τη δυνατότητα ασκήσεως της προσφυγής και τις προϋποθέσεις ασκήσεως αυτής. Παράλληλα, δέχθηκε ότι σε περίπτωση που η Διοίκηση δεν ενημερώσει όπως οφείλει το διοικούμενο, η παράλειψη άσκησης ενδικοφανούς προσφυγής, δεν καθιστά απαράδεκτη την άσκηση του ενδίκου βοηθήματος.

3.2. ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΑΡΧΕΣ

Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές εμφανίστηκαν στη Γαλλία από το 1950 ως “Autorités Indépendantes” και δημιουργήθηκαν με σκοπό την ανάγκη προστασίας των νέων ατομικών ελευθεριών .Στην Αμερική ο θεσμός εμφανίζεται από τα τέλη του 19^{ου} αιώνα και δημιουργείται μετά από την έντονη βούληση του Κογκρέσσου να μην επιφορτίζεται με τις αρμοδιότητες ορισμένων τομέων, οι οποίοι ανήκαν στις προεδρικές αρμοδιότητες.

Ο θεσμός καθιερώθηκε και καθιερώνεται κυρίως από την κοινή νομοθεσία και από τα Συντάγματα. Από τα περισσότερα ευρωπαϊκά Συντάγματα κατοχυρώνεται κυρίως ο θεσμός “Ombudsman”.Θεσμός που κατοχυρώθηκε πρώτη φορά από το Σύνταγμα της Σουηδίας το 1809¹³³ και αργότερα και από τα Συντάγματα των περισσότερων ευρωπαϊκών χωρών, και της Ελλάδας .

Εντοπίζονται δύο διαφορετικές ανάγκες της σύγχρονης πολιτικής, κοινωνικής και οικονομικής ζωής που κλήθηκαν να καλύψουν οι Ανεξάρτητες Αρχές. Από τη μία

¹³² ΣτΕ 2892/1993

¹³³ Βλ. Ε.Μπέσιλα-Μακρίδη: Ο Συνήγορος του Πολίτη (Ombudsman) ως νέος Ελεγκτικός Θεσμός της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα, Επιθεώρηση Αποκέντρωσης Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Περιφερειακής Ανάπτυξης. Υπεύθ. : Κωνστ. ΓΕ. Αθανασόπουλος. Αθήνα, 1996, τεύχ. 6, σ .7 επ.

η ανάγκη να θωρακιστούν με πρόσθετες εγγυήσεις τα ατομικά δικαιώματα¹³⁴, κυρίως στον τομέα της προστασίας της προσωπικότητας και της ιδιωτικής σφαίρας των πολιτών απέναντι στις σύγχρονες τεχνολογικές και επιστημονικές απειλές. Από την άλλη, η διαφαινόμενη αδυναμία των παραδοσιακών κέντρων εξουσίας (Βουλή-Κυβέρνηση) να διαχειριστούν αποτελεσματικά κρίσιμα ζητήματα όπως οι σχέσεις αγοράς και οικονομικών λειτουργιών του κράτους και η εξασφάλιση της δημοκρατικής πολυφωνίας.

Μια τρίτη δικαιολογητική βάση της αναγκαιότητας των Ανεξάρτητων Αρχών αποτελεί η οργάνωση και η διεξαγωγή κρίσιμων διοικητικών ενεργειών με αυξημένες εγγυήσεις διαφάνειας και αμεροληψίας¹³⁵.

Στην Ελλάδα ο θεσμός των Ανεξάρτητων Αρχών κατοχυρώθηκε αρχικά στη χώρα μας από τον κοινό νομοθέτη. Έτσι, ιδρύθηκαν πολλές Ανεξάρτητες Αρχές πριν από την τελευταία αναθεώρηση του Συντάγματος με τις σπουδαιότερες να είναι :

- το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης (ΕΣΡ) με το Ν. 1866/1989,
- το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (Α.Σ.Ε.Π.) με το Ν. 2190/1994 ,
- η Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών που αντικατέστησε την Εθνική Επιτροπή Προστασίας του Απορρήτου των Επικοινωνιών με το Ν. 2225/1994,
- η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα με το Ν. 2472/ 1997 και
- ο Συνήγορος του Πολίτη με το άρθρο 127 των δικτατορικών συνταγματικών κειμένων του 1968 και 1973, αλλά και με το Ν. 2477/1997 «Συνήγορος του Πολίτη και Σώμα Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης» .¹³⁶

¹³⁴ Α. Μαρκαντωνάτου- Σκαλτσά «*Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*» β έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2013, σελ.67

¹³⁵ Ε. Βενιζέλος, «*Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*», Αναθεωρημένη έκδοση. Αθήνα-Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, 2008, σ.611

¹³⁶ Ράικος Αθ. «*Συνταγματικό Δίκαιο –Οργανωτικό μέρος ΙΙ*» Νομική Βιβλιοθήκη 2011 -σελ 161-186

Συνταγματικά ο θεσμός των Ανεξάρτητων Αρχών κατοχυρώθηκε με το άρθρο 101Α του Συντάγματος, το οποίο περιλαμβάνει ορισμένες γενικές ρυθμίσεις για όλες τις Ανεξάρτητες Αρχές και ρυθμίζεται αναλυτικά από τον εκτελεστικό νόμο του Συντάγματος, Ν. 3051/2002 «*Συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές τροποποίηση και συμπλήρωση του συστήματος προσλήψεων στο δημόσιο τομέα και συναφείς ρυθμίσεις*»¹³⁷.

3.2.1. Τα μέλη των Ανεξάρτητων Αρχών

Τα μέλη των ανεξάρτητων αρχών έχουν τόσο οργανική όσο και λειτουργική και οικονομική ανεξαρτησία. Η οργανική ανεξαρτησία συνίσταται ¹³⁸:

- α) στην περιορισμένη διάρκεια της εντολής, στο μη ανανεώσιμο της εντολής,
- β) στην ύπαρξη ασυμβιάτων και ασυλιών για τα μέλη, προς αποφυγή πιέσεων των ποικίλων εξουσιών (δημοσίων και ιδιωτικών),
- γ) στη σύνθεση του οργάνου,
- δ) στον τρόπο διορισμού.

Η λειτουργική ανεξαρτησία αφορά στο ότι δεν επιδέχονται ούτε ιεραρχική εξουσία (διαταγή ή απαγόρευση), ούτε εποπτεία. Η οικονομική τους ανεξαρτησία συνίσταται στο ότι έχουν δικό τους προϋπολογισμό, όχι πάντα όμως δικές τους προσόδους ¹³⁹.

Στο σημείο αυτό, αξίζει να αναφερθεί η διάταξη του άρθρου 56§3, εδ. β' του Συντάγματος, που προβλέπει ότι έχουν κώλυμα εκλογιμότητας και επομένως δεν μπορούν να εκλεγούν βουλευτές «*τα μέλη των ανεξάρτητων αρχών που συγκροτούνται*

¹³⁷Μπέσιλα-Μακρίδη Ελ., «Έλεγχος Διοίκησης: Το δικαίωμα της αναφοράς στις αρχές, οι ανεξάρτητες Αρχές (Ν. 3051/2002), ο Συνήγορος του Πολίτη», τόμος Α', Β' έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2010, σελ.170

¹³⁸Αντωνόπουλος Γ. Μ., 1995, «*Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές*», Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλα.- σελ.35

¹³⁹Αντωνόπουλος Γ. Μ., 1995, «*Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές*», Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλα.- σελ.32

και λειτουργούν κατά το άρθρο 101^Α, καθώς και των αρχών που χαρακτηρίζονται με νόμο ως ανεξάρτητες ή ρυθμιστικές»¹⁴⁰.

3.2.2. Τα εννοιολογικά στοιχεία των Ανεξάρτητων Αρχών

Για την καλύτερη κατανόηση των τριών εννοιών που περικλείουν την ονοματική φράση «Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές», αξίζει να εξεταστούν η καθεμία ξεχωριστά και να αποδοθεί εν συντομία το νόημά τους.

Αρχικά, ο όρος «Αρχές» χρησιμοποιείται για να δηλωθεί ότι έχουν αποφασιστική αρμοδιότητα, δηλαδή την ικανότητα να εκδώσουν εκτελεστές πράξεις, αλλά και την οργανική ικανότητα που προσδίδει στο όργανο την ιδιότητα της αρχής.

Αποτελούν όργανα του νομικού προσώπου του Κράτους και οι δαπάνες για τη λειτουργία τους καταβάλλονται από το Κράτος (άρθρο 2§2, Ν. 3051/2002). Τέλος, οι υπάλληλοι και οι λειτουργοί των Ανεξάρτητων Αρχών είναι δημόσιοι υπάλληλοι και λειτουργοί.

«Διοικητικές» ονομάζονται οι διοικητικές αρχές σαν όργανα διοικητικά, ατομικά ή συλλογικά, τα οποία ενεργούν (με νομικές πράξεις) στο όνομα ενός δημόσιου νομικού προσώπου. Η πράξη, η οποία εκδίδεται στο όνομα του Κράτους αφορά όχι μόνο τις διοικητικές αρχές, αλλά και τις άλλες αρχές (αρχηγός του Κράτους, νομοθετικές αρχές, δικαστικές αρχές)¹⁴¹.

Επομένως, θεωρούνται ως όργανα της εκτελεστικής εξουσίας, δηλαδή διοικητικά όργανα του Κράτους και είναι κυρίως συλλογικά διοικητικά όργανα. Μονοπρόσωπο διοικητικό όργανο είναι ο Συνήγορος του Πολίτη¹⁴².

Η ανεξαρτησία των Αρχών, που συνάγεται και από τον όρο «Ανεξάρτητες», υποδηλώνει ουσιαστικά και τη σχέση τους με τις τρεις εξουσίες του Κράτους. Είναι

¹⁴⁰Μπέσιλα-Μακρίδη Ελ., 2010, «Ελεγχος Διοίκησης: Το δικαίωμα της αναφοράς στις αρχές, οι ανεξάρτητες Αρχές (Ν. 3051/2002), ο Συνήγορος του Πολίτη», τόμος Α', Β' έκδοση, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα.-σελ.171

¹⁴¹Αντωνόπουλος Γ. Μ., 1995, *«Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές»*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλα.-σελ.35

¹⁴²Μπέσιλα-Μακρίδη Ελ., 2010, «Ελεγχος Διοίκησης: Το δικαίωμα της αναφοράς στις αρχές, οι ανεξάρτητες Αρχές (Ν. 3051/2002), ο Συνήγορος του Πολίτη», τόμος Α', Β' έκδοση, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα.-σελ.171-173

αναμφίβολο ουσιώδες εννοιολογικό στοιχείο των Ανεξάρτητων Αρχών και τις διαχωρίζει από τις άλλες. Επομένως:

«1) Η εξουσία δε θεμελιώνει αναγκαστικά την απουσία κάθε ελέγχου. Δεν πρόκειται δηλαδή περί απολύτου ανεξαρτησίας γεγονός που θα ήταν ασυμβίβαστο με το Σύνταγμα.

2) Οι Ανεξάρτητες Αρχές δεν ανήκουν στη νομοθετική εξουσία, έχουν όμως νομοθετικές αρμοδιότητες.

3) Οι Ανεξάρτητες Αρχές δεν ανήκουν στη δικαστική εξουσία, έχουν όμως δικαστικές αρμοδιότητες.

4) Οι Ανεξάρτητες Αρχές δεν μπορούν παρά να εκπροσωπούν το Κράτος, συμμετέχοντας στις τρεις εξουσίες του.

5) Προϋποθέσεις απαραίτητες για την ανεξαρτησία αυτών των αρχών αποτελούν τόσο η οργανική, όσο και η λειτουργική τους ανεξαρτησία...

6) Είναι ένας θεσμός ο οποίος γεννάται από τη βούληση του νομοθέτη χωρίς να έχει συνταγματική κατοχύρωση

3.3. **Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού -Α.Σ.Ε.Π.**

Το Α.Σ.Ε.Π. ιδρύθηκε με τον Ν. 2190/1994 και συγκεκριμένα με το άρθρο 1 όπου αναφέρεται:

« Συνίσταται Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (Α.Σ.Ε.Π.), το οποίο λειτουργεί ως ανεξάρτητη αρχή. Το Α.Σ.Ε.Π. δεν υπόκειται σε έλεγχο από κυβερνητικά όργανα ή άλλη διοικητική αρχή και οι πράξεις του δεν υπόκεινται σε ιεραρχικό έλεγχο ούτε από άποψη νομιμότητας, εκτός από εκείνες που αφορούν το κατά το άρθρο 7 προσωπικό. Το Α.Σ.Ε.Π. υπάγεται στον Υπουργό Προεδρίας της Κυβέρνησης».

Το παραπάνω άρθρο κατοχυρώνει δυναμικά το θεσμό του Α.Σ.Ε.Π. και έρχεται να επιβάλλει την ουδετερότητα της Διοίκησης και το δικαίωμα για εργασία μέσα από συνθήκες απόλυτης διαφάνειας, δημοσιότητας, αντικειμενικότητας, αξιοκρατίας και ισότητας. Το νομοθετικό πλαίσιο που τον περιβάλλει έχει θωρακίσει το θεσμό με ειδικές εγγυήσεις ανεξαρτησίας. Υπόκειται μόνο σε κοινοβουλευτικό έλεγχο, και όχι σε εποπτεία και έλεγχο από κυβερνητικά όργανα ή άλλες διοικητικές αρχές, ενώ επίσης, οι πράξεις του δεν υπόκεινται σε ιεραρχικό έλεγχο από άποψη νομιμότητας, αλλά μόνο σε δικαστικό έλεγχο. Ο θεσμός έχει τριών ειδών αρμοδιότητες, κανονιστική αρμοδιότητα, αρμοδιότητα ελεγκτική της νομιμότητας των πράξεων που υπάγονται στη δικαιοδοσία του και, τέλος, περιορισμένη κυρωτική αρμοδιότητα.

Το Α.Σ.Ε.Π. κατά την θητεία του κατόρθωσε να αλλάξει το καθεστώς προσλήψεων και διορισμών στον ευρύτερο και στενό δημόσιο τομέα και να πολεμήσει το καθεστώς των πελατειακών σχέσεων, προσφέροντας αντικειμενικά κριτήρια και προϋποθέσεις βάσει των οποίων κρίνονται και προσλαμβάνονται οι υποψήφιοι.

3.3.1. **Σύνθεση του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού.**

Το Α.Σ.Ε.Π. συγκροτείται από 28 μέλη, 1 πρόεδρο, 3 αντιπροέδρους, και 24 συμβούλους, οι οποίοι επιλέγονται από τη διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής.

Η Ολομέλεια του σώματος, η Ελάσσων Ολομέλεια και τα 5 Τμήματα λειτουργούν ως συλλογικά όργανα, με συγκεκριμένες ιεραρχημένες αρμοδιότητες στη λήψη αποφάσεων.

Τα μέλη του είναι πρόσωπα εγνωσμένου κύρους και επαγγελματικής επάρκειας, πρόσωπα που έχουν διατελέσει ανώτατοι δικαστικοί λειτουργοί, ανώτεροι ή ανώτατοι κρατικοί λειτουργοί ή υπάλληλοι, καθηγητές ή αναπληρωτές καθηγητές ΑΕΙ ή ανώτατα στελέχη δημοσίων Οργανισμών και Επιχειρήσεων ή άλλων νομικών προσώπων του δημοσίου τομέα .

3.3.2. Αρμοδιότητες Α.Σ.Ε.Π..

Σύμφωνα με το άρθρο 14§1 του Ν. 2190/1994, το Α.Σ.Ε.Π. έχει αρμοδιότητα: «α) ελεγκτική της τυπικής και ουσιαστικής νομιμότητας των σχετικών πράξεων των φορέων αυτών, στην οποία περιλαμβάνεται και καταλογισμός στους υπεύθυνους του συνόλου των αποδοχών του παρανόμως απασχοληθέντος προσωπικού και β) κανονιστική για θέσπιση δευτερογενών κανόνων δικαίου κατά το άρθρο 43§2»

Αρχικά, το Α.Σ.Ε.Π. έχει ελεγκτική αρμοδιότητα, που αποτελεί και βασική αρμοδιότητά του, καθώς αποτελεί το 70% της δραστηριότητάς του, υποδηλώνει ότι είναι μία ιδιότυπης μορφής διοικητικό δικαστήριο. Μπορεί και ελέγχει τη νομιμότητα των πράξεων που υπάγονται στη δικαιοδοσία του τόσο αυτεπάγγελα, όσο και κατόπιν ενστάσεως των υποψηφίων. Η ένσταση, ως ένδικο βοήθημα έχει το χαρακτήρα ενδικοφανούς προσφυγής, ώστε η απουσία άσκησής της να αποκλείει ως απαράδεκτη την προσφυγή στα Διοικητικά Δικαστήρια ¹⁴³

Το Α.Σ.Ε.Π. έχει ως αποκλειστικές αρμοδιότητες ¹⁴⁴:

« 1. Την επιλογή του μόνιμου προσωπικού του Δημόσιου Τομέα.

Τον έλεγχο φορέων του Δημόσιου Τομέα κατά την επιλογή μόνιμου και εποχιακού προσωπικού.

¹⁴³ Παπαδάκης Μ., «Το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού», σχόλιο σε Κέντρο Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Διεθνούς Δικαίου (ΚΔΟΕΔ) «Η ανεξαρτησία των ανεξάρτητων αρχών», Κοζύρης Φ.Ι. – Μεγλιδίου Σ. (επιμ.), Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα 2003 σελ.129.

¹⁴⁴ Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Ανδρομάχη, 2000, *Οι Ελληνικές Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές*, Εκδόσεις Σάκκουλα –Αθήνα 2000, σελ.81.

Τη διεξαγωγή γραπτού διαγωνισμού για τους εκπαιδευτικούς.

Τον καταλογισμό στους υπευθύνους του συνόλου των αποδοχών του παρανόμως απασχοληθέντος προσωπικού.

Την επισήμανση στη Βουλή και στον Πρωθυπουργό των παραβιάσεων των περιορισμών του άρθρου 103 παρ. 2-3 του Συντάγματος για την πρόσληψη συμβασιούχων.

Την κλήση των εκπροσώπων των υπηρεσιών και νομικών προσώπων για παροχή οδηγιών ώστε να τηρούνται ενιαίες αρχές σε θέματα αρμοδιότητας του Α.Σ.Ε.Π..

Τον έλεγχο της κατάταξης σε οργανικές θέσεις υπαλλήλων του δημόσιου και Ν.Π.Δ.Δ. που υπηρέτησαν με σύμβαση εργασίας, εμφανούς ή μη, ορισμένου χρόνου.

Τον έλεγχο της κατάταξης σε προσωρινές προσωποπαγείς θέσεις υπαλλήλων πρωτοβαθμίων ΟΤΑ που υπηρέτησαν με σύμβαση εργασίας, εμφανούς ή μη, ορισμένου χρόνου».

Το Α.Σ.Ε.Π. υπόκειται σε κοινοβουλευτικό έλεγχο με δύο τρόπους. Αρχικά, με κλήση του προέδρου του Α.Σ.Ε.Π. ενώπιον της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής για ενημέρωσή της και δεύτερον με μορφή ερωτήσεως ή επερωτήσεως προς τον Υπουργό Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, με γραπτή προς εκείνον απάντηση του Α.Σ.Ε.Π., την οποία διαχειρίζονταν εκείνος είτε με προφορική απάντηση στη Βουλή, είτε με αποστολή της σε αυτή .

3.3.3. Νομοθετική κατοχύρωση του θεσμού του Α.Σ.Ε.Π..

Ενώ με το άρθρο 101^A του Συντάγματος κατοχυρώθηκαν συνταγματικά οι Ανεξάρτητες Αρχές, με το άρθρο 103§7⁹υποπ. 1 κατοχυρώθηκε συνταγματικά ο θεσμός του Α.Σ.Ε.Π. ¹⁴⁵

«Η πρόσληψη υπαλλήλων στο Δημόσιο και στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, όπως αυτός ορίζεται κάθε φορά, πλην των περιπτώσεων της παραγράφου 5 γίνεται

¹⁴⁵Μπέσιλα-Μακρίδη Ελ., 2010, «Έλεγχος Διοίκησης: Το δικαίωμα της αναφοράς στις αρχές, οι ανεξάρτητες Αρχές (Ν. 3051/2002), ο Συνήγορος του Πολίτη», τόμος Α', Β' έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2010 σελ.186

είτε με διαγωνισμό είτε με επιλογή σύμφωνα με προκαθορισμένα και αντικειμενικά κριτήρια και υπάγεται στον έλεγχο ανεξάρτητης αρχής, όπως νόμος ορίζει».

Το Α.Σ.Ε.Π. ιδρύθηκε με το Ν. 2190/1994, με τον οποίο καθορίζονται ποιες θέσεις και με ποιες διαδικασίες πληρώνονται από το Α.Σ.Ε.Π., ποια είναι η αποστολή, οι αρμοδιότητές του.

Σημαντικό είναι ότι καθορίζεται σε πρώτο στάδιο η συγκρότηση του σώματος, ο αριθμός των μελών του, ο τρόπος εκλογής του, αλλά και άλλα θέματα διαδικαστικά, όπως οι αρμοδιότητες του καθενός ξεχωριστά, η αναπλήρωση και τα κωλύματά τους, αλλά και το οργανόγραμμα όλης της Αρχής. Παράλληλα ιδρύεται Γραφείο Επιθεώρησης, άρθρο 8, με έργο:

α) τον έλεγχο της πραγματοποίησης αυθαίρετων διορισμών ή προσλήψεων προσωπικού,

β) της τήρησης των διαδικασιών πρόσληψης προσωπικού για κάλυψη παροδικής φύσεως αναγκών,

γ) τον έλεγχο τήρησης των περιορισμών του νόμου ως προς την επιτρεπόμενη διάρκεια της απασχόλησης του προσωπικού και

δ) τη διενέργεια ερευνών και ελέγχων της τήρησης των διατάξεων και κανονισμών.

Επίσης, με το άρθρο 10 θεσπίζεται η υποχρέωση υποβολής «ετήσιας έκθεσης» το Μάρτιο κάθε έτους στον Πρωθυπουργό και στον Πρόεδρο της Βουλής.

Το τρίτο κεφάλαιο αναφέρεται στο αναμορφωμένο «σύστημα προσλήψεων στο δημόσιο τομέα», όπου με το άρθρο 14 καθορίζεται η έκταση εφαρμογής:

«α. Οι δημόσιες υπηρεσίες, β. Τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, γ. Οι ΟΤΑ α' και β' βαθμού, συμπεριλαμβανομένης της Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. και των τοπικών ενώσεων δήμων και κοινοτήτων, δ. Οι δημόσιες επιχειρήσεις και οι δημόσιοι οργανισμοί, ε. Τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, που ανήκουν στο κράτος ή επιχορηγούνται τακτικώς...».

3.3.4. Διαδικασία πρόσληψης από το Α.Σ.Ε.Π.

Για πρώτη φορά καθορίζεται με το άρθρο 15 ο τρόπος πρόσληψης, α) είτε με πλήρωση θέσεων με διαγωνισμό, β) είτε με διαφορετικά είδη διαγωνισμών γ) είτε με

προετοιμασία των υποψηφίων μέσω διαφόρων προγραμμάτων από το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης.

Στο άρθρο 17 προσδιορίζεται ο τρόπος διενέργειας διαγωνισμού, η κατάρτιση και ανακοίνωση των πινάκων επιτυχίας και εν τέλει η διαδικασία του διορισμού των επιτυχόντων υποψηφίων.

Με τα άρθρα 18 και 19 -22 καθορίζεται ο διορισμός όχι μέσω διαγωνισμού, αλλά μέσω πλήρωσης θέσεων βάσει προτεραιότητας, αλλά και η διαδικασία πλήρωσης θέσεων ειδικού επιστημονικού προσωπικού και υπαλλήλων επί θητεία, προσωπικού για απρόβλεπτες και επείγουσες ανάγκες, προσωπικού με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου για κάλυψη παροδικών αναγκών και προσωπικού για γραφεία διοικητών, υποδιοικητών, γενικών διευθυντών.

Τα άρθρα 15, 16 , 17 και 18 του Ν. 2190/1994 τροποποιήθηκαν με μεταγενέστερο νόμο και συγκεκριμένα με τα άρθρα 6,7,8 του Ν. 3051/2002, και καθορίζονται πιο συγκεκριμένα αντικειμενικά κριτήρια τίτλων σπουδών, προϋπηρεσίας και τίτλων γλωσσομάθειας για την επιλογή υποψηφίων. Με τον Ν. 3260/2004 και με το κεφάλαιο Α' «*Ρυθμίσεις του συστήματος προσλήψεων*» τροποποιούνται τα άρθρα 14, 16, 17,18 και 21 και ρυθμίζονται ξανά θέματα αντικειμενικών κριτηρίων, αλλά και θεσπίζονται νέα ευνοϊκά κριτήρια για ορισμένες κοινωνικές ομάδες, όπως πολύτεκνοι και παλλινοστούντες ομογενείς.¹⁴⁶ Στο τέταρτο κεφάλαιο του Ν. 2190/1994 ρυθμίζεται και καθορίζεται για πρώτη φορά ο επανέλεγχος των μεταβολών του προσωπικού, με το άρθρο 25 να προσδιορίζει την επαναπρόσληψη απολυθέντων:

Σημαντική καινοτομία στη διαδικασία προσλήψεων στο δημόσιο, που υλοποιείται μέσω του Α.Σ.Ε.Π., είναι το άρθρο 3 του Ν. 3320/2005, και συγκεκριμένα ο «*Κυλιόμενος Πίνακας Επιλαχόντων*». Ο συγκεκριμένος πίνακας είχε εισαχθεί με τον ν. 2190/1994, αλλά η ουσιαστική του τροποποίηση και εφαρμογή έγινε με τον Νόμο 3320/2005, όπου αναφέρεται ότι «*στον πίνακα αυτόν εντάσσονται κατά φθίνουσα σειρά βαθμολογίας, χωρίς τη λήψη υπόψη τυχόν πρόσθετων*

¹⁴⁶ Τα άρθρα 17 και 18 του Ν. 2190/1994 τροποποιήθηκαν εκ νέου όσον αφορά στον υπολογισμό εμπειριών με τα άρθρα 2 και 4 του Ν. 3320/2005.

προσόντων, όσοι έπονται των διοριστέων στους οριστικούς πίνακες κατάταξης των προκηρύξεων για κάλυψη θέσεων με σειρά προτεραιότητας και σε αριθμό ίσο των διοριστέων του αντίστοιχου κλάδου ειδικότητας. .». Ο Κυλιόμενος Πίνακας ουσιαστικά ενίσχυε την πλήρωση θέσεων με σειρά προτεραιότητας και διευκόλυνε το Α.Σ.Ε.Π. στην υλοποίηση της διαδικασίας με όσο το δυνατό διαφανή και αξιοκρατικό τρόπο ως προς τους επιλαχόντες και την πιθανή τους μελλοντική πρόσληψη.

Ο Ν. 3812/2009 με το άρθρο 5 έρχεται να ρυθμίσει το κριτήριο της συνέντευξης ως κριτήριο επιλογής ή πρόσληψης προσωπικού, η οποία γίνεται , σύμφωνα με το άρθρο 5, αποκλειστικά «...από τριμελή Επιτροπή, τα μέλη της οποίας ορίζονται από το Α.Σ.Ε.Π. και διαθέτουν γνώσεις , εμπειρία και ικανότητα να αξιολογήσουν την καταλληλότητα των υποψηφίων...».

Νεότεροι νόμοι το 2012 έρχονται να συμπληρώσουν τον αρχικό νόμο 2190/1994. Έτσι, με τον Ν. 4038/2012 και τον Ν. 4057/2012 τροποποιείται εκ νέου το άρθρο 17 του Ν. 2190/1994, και εμφανίζεται μία πρωταγωνιστική θέση του Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης, ο οποίος καλείται μετά το Α.Σ.Ε.Π. να είναι αυτός που ολοκληρώνει το διορισμό ενός επιτυχόντα υποψηφίου.¹⁴⁷

3.3.5. Δικαστικός έλεγχος του Α.Σ.Ε.Π.

Το άρθρο 26 του Ν. 2190/1994 δίνει στους υποψηφίους το δικαίωμα προσφυγής κατά αδικαιολόγητων μεταβολών υπηρεσιακής κατάστασης, αλλά και αποδέχεται και κατοχυρώνει τον δικαστικό έλεγχο μιας ανεξάρτητης αρχής, όπως το Α.Σ.Ε.Π..

Ο ενισχυμένος ρόλος του Α.Σ.Ε.Π. σήμερα. Το Α.Σ.Ε.Π. μετά την ψήφιση των Ν. 4093/2012 και 4172/2013 και την έκδοση σημαντικών Υπουργικών Αποφάσεων από τον Υπουργό Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης συνδεδεμένων με την κινητικότητα και τη διαθεσιμότητα των

¹⁴⁷ «Για όσες περιπτώσεις..., το Α.Σ.Ε.Π. έχει διαθέσει απόφασή του, επόμενο κατά σειρά στον πίνακα επιτυχίας υποψήφιο για αντικατάσταση – αναπλήρωση διοριστέου που δεν αποδέχτηκε το διορισμό του..., ο διορισμός μπορεί να ολοκληρωθεί με την έκδοση απόφασης του Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης» σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στο δεύτερο εδάφιο της παρ. 6 του άρθρου 11 του ν. 3833/2010 .

δημοσίων υπαλλήλων, λαμβάνει ένα πρωταγωνιστικό ρόλο που έρχεται ως προς το νομοθετικό αυτό επίτευγμα.

Η ανάδειξη – ενίσχυση του Α.Σ.Ε.Π., ως εγγύηση της διαφάνειας, ενάντια σε κάθε μορφής κακοδιοίκηση, ξεκίνησε με βάση αρχικά τον Ν. 4093/2012, όπου¹⁴⁸ εισάγονται στο διοικητικό δίκαιο νέες παράμετροι σχετικά με τη κινητικότητα των δημοσίων υπαλλήλων. Στο πλαίσιο αυτό ακολουθούν το επόμενο έτος, το 2013 και συγκεκριμένα λίγο μετά την ψήφιση του Ν. 4172/2013, μια σειρά εγκυκλίων, οι οποίες ενισχύουν την παρουσία του Α.Σ.Ε.Π. σε όλες τις διαδικασίες της κινητικότητας, αποκλείοντας με αυτόν τον τρόπο φαινόμενα κακοδιοίκησης και συμβάλλοντας στη διαφάνεια και στην αξιοκρατία για τους λειτουργούς της διοίκησης. Η καθοριστική σημασία που έχει το Α.Σ.Ε.Π. ως ανεξάρτητη αρχή είναι σημαντική στον τρόπο εισαγωγής στο δημόσιο, καθώς οι υπάλληλοι που έχουν μπει με διαδικασίες ελεγχόμενες ή υλοποιούμενες αποκλειστικά από το Α.Σ.Ε.Π. μοριοδοτούνται, έτσι ώστε να προηγούνται ένεκα όλων των υπολοίπων υπαλλήλων στη μοριοδότηση για την κατάληψη θέσεων σύμφωνα με τη διαδικασία του προγράμματος της κινητικότητας. Έτσι, μοριοδοτούνται όσοι έχουν προσληφθεί με (α) Εισαγωγή με γραπτό διαγωνισμό Α.Σ.Ε.Π. (διεξαγωγή διαγωνισμού βάσει του άρθρου 17 του Ν. 2190/1994) (β) Εισαγωγή κατά προτεραιότητα μέσω Α.Σ.Ε.Π. με κριτήρια και διαδικασία του άρθρου 18 του Ν. 2190/1994 (γ) Λοιπές διαδικασίες υπό τον έλεγχο του Α.Σ.Ε.Π. (δ) Διαδικασίες με τη συμμετοχή μέλους του Α.Σ.Ε.Π. σε επιτροπή αξιολόγησης (Συμμετοχή συμβούλου του Α.Σ.Ε.Π.) (ε) Γραπτός Διαγωνισμός προ Α.Σ.Ε.Π. (στ) Πρόσληψη βάσει Ν. 1648/1986 ή Ν. 2643/1998.

¹⁴⁸ με την παράγραφο Ζ «Ρυθμίσεις θεμάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης», και συγκεκριμένα με την Υποπαράγραφο Ζ.1. «Μετάταξη – Μεταφορά Προσωπικού» και την Υποπαράγραφο Ζ.2. «Διαθεσιμότητα»,

3.4. Ο Συνήγορος του Πολίτη.

Ο Συνήγορος του Πολίτη είναι μια Ανεξάρτητη Αρχή συνταγματικά κατοχυρωμένη¹⁴⁹. Έχει ως αποστολή τη διαμεσολάβηση μεταξύ διοίκησης και πολιτών, προκειμένου να διασφαλίσει την προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών, την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και την τήρηση της νομιμότητας. Η Αρχή ερευνά ατομικές διοικητικές πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες οργάνων της Διοίκησης που παραβιάζουν δικαιώματα ή προσβάλλουν νόμιμα συμφέροντα φυσικών ή νομικών προσώπων.

Ο όρος «κακοδιοίκηση» αναφέρεται στον ιδρυτικό νόμο του Συνηγόρου του Πολίτη¹⁵⁰. Στην Εισαγωγή της πρώτης ετήσιας έκθεσης της ανεξάρτητης αρχής το 1998 η κακοδιοίκηση προσεγγίζεται από την αντίθετη πλευρά ως η «καλή επίλυση» των διαφορών που ανακύπτουν ανάμεσα στα διοικητικά όργανα και τους πολίτες και τις παραμέτρους στις οποίες συγκεκριμενοποιείται η αρχή της «εύρυθμης ή αγαθής διοίκησης». Η «εύρυθμη ή αγαθή διοίκηση» εμπεριέχει τρεις βασικούς κανόνες βέλτιστης πρακτικής της διοίκησης. Σύμφωνα με τους εν λόγω κανόνες, οι πολίτες απαιτείται να αντιμετωπίζονται κατά τρόπο προσήκοντα, δίκαιο και αμερόληπτο.

Αναλύοντας τον πρώτο κανόνα, η αντιμετώπιση των πολιτών κατά προσήκοντα τρόπο μετουσιώνεται σε έγκαιρη λήψη αιτιολογημένων αποφάσεων, ορθή συμπεριφορά, όπως ορίζει το εκάστοτε ισχύον θεσμικό πλαίσιο, με σεβασμό στα δικαιώματα τους και αντιμετώπισή τους με την ανάλογη ευαισθησία, λαμβάνοντας υπόψη την ηλικία τους, την ιδιωτική τους ανάγκη και τις προσδοκίες τους.

Ακολούθως, η αντιμετώπιση των πολιτών κατά τρόπο δίκαιο επιβάλλει όμοιο χειρισμό όμοιων ή παρεμφερών περιπτώσεων, εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας, σύμφωνα με την οποία το επαχθές μέτρο που επιβάλλεται στο

¹⁴⁹ Σύμφωνα με το άρθρο 103 του αναθεωρημένου Συντάγματος «Νόμος ορίζει τα σχετικά με τη συγκρότηση και τις αρμοδιότητες του Συνηγόρου του Πολίτη που λειτουργεί ως Ανεξάρτητη Αρχή».

¹⁵⁰ Ν. 2477/1997. Στο άρθρο 1, παρ. 1 προβλέπεται: «Συνιστάται ανεξάρτητη διοικητική αρχή που ονομάζεται "Συνήγορος του Πολίτη" και έχει ως αποστολή τη διαμεσολάβηση μεταξύ των πολιτών και των δημοσίων υπηρεσιών,..., για την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και την τήρηση της νομιμότητας.

διοικούμενο με τη διοικητική πράξη πρέπει να είναι ανάλογο προς το εξυπηρετούμενο δημόσιο ή ιδιωτικό συμφέρον και αποφυγή της τυπολατρίας, η οποία μπορεί να οδηγήσει σε αδικία. Η αντιμετώπιση των πολιτών κατά τρόπο αμερόληπτο σημαίνει τη λήψη αποφάσεων βάσει της σχετικής κείμενης νομοθεσίας και της αρχής της ίσης μεταχείρισης.

Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 3, παρ. 5, εδάφιο 3 του ιδρυτικού του νόμου (2477/1997) και του άρθρου 7, παρ. 6 του ΠΔ 273/1999, ο Συνήγορος του Πολίτη έχει τη δυνατότητα υποβολής στον Πρωθυπουργό, τον Πρόεδρο της Βουλής και στον κατά περίπτωση αρμόδιο υπουργό ειδικών εκθέσεων, που αφορούν σε θέματα ιδιαίτερης σοβαρότητας.

Οι εκθέσεις του Συνηγόρου του Πολίτη έχουν διττό στόχο:

(α) να αναδείξουν συστημικά προβλήματα στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, που προκύπτουν από τη μελέτη και την επεξεργασία σημαντικού αριθμού ομοειδών αναφορών πολιτών και συνδέονται με συγκεκριμένες πρακτικές ενός ή περισσότερων υπηρεσιών ή δημόσιων φορέων, και

(β) να διατυπώσουν προτάσεις για νομοθετικές, διοικητικές ή και οργανωτικές ρυθμίσεις, ικανές να συμβάλλουν στην αποτελεσματική αντιμετώπιση των εντοπιζόμενων προβλημάτων, στη βελτίωση της λειτουργίας της διοίκησης και στην προάσπιση των δικαιωμάτων των πολιτών .

Το έργο της Αρχής οργανώνεται στους εξής κύκλους δραστηριότητας :

α) Δικαιωμάτων του Ανθρώπου . Οι επιστήμονες αυτής της ομάδας ασχολούνται με ζητήματα προσβολής ατομικών και πολιτικών δικαιωμάτων, που κατοχυρώνονται στο Σύνταγμα ή σε διεθνείς συμβάσεις που έχουν ενσωματωθεί στο εσωτερικό δίκαιο. Οι υποθέσεις αφορούν κυρίως τη θρησκευτική ή την προσωπική ελευθερία, την αστική και δημοτική κατάσταση, τη στράτευση, διακρίσεις με βάση την ιθαγένεια ή την εθνική καταγωγή, την έννομη προστασία, την κατοχύρωση επαγγελματικών δικαιωμάτων. Επίσης, μεγάλος αριθμός αναφορών σχετίζονται με την ανώτατη εκπαίδευση, την ακαδημαϊκή αναγνώριση αλλοδαπών τίτλων σπουδών και την προστασία του δικαιώματος στην εργασία και την οικονομική ελευθερία. Τέλος, βασικός τομέας ενασχόλησης της ομάδας αυτής αποτελούν τα θέματα εισόδου και παραμονής αλλοδαπών.

β) Κοινωνικής Προστασίας: Ο κύκλος αυτός ασχολείται με την κοινωνική πολιτική, την υγεία, την ασφάλιση, την πρόνοια, την προστασία του παιδιού, των ηλικιωμένων και των ατόμων με ειδικές ανάγκες.

γ) Ποιότητας Ζωής: Ο κύκλος αυτός ασχολείται με θέματα που αφορούν το περιβάλλον, την πολεοδομία, τη χωροταξία, τα δημόσια έργα, τον πολιτισμό.

δ) Σχέσεων Κράτους – Πολίτη: Ο κύκλος αυτός ασχολείται με την πληροφόρηση και επικοινωνία με τον πολίτη, την ποιότητα παρεχόμενων υπηρεσιών, τα θέματα της κακοδιοίκησης σε ΟΤΑ, ΔΕΚΟ, τις μεταφορές, επικοινωνίες, την εργασία, τη βιομηχανία, την ενέργεια, τη φορολογία, τα τελωνεία, τα δημοσιονομικά θέματα, το εμπόριο και τις κρατικές προμήθειες, τη γεωργία και την αγροτική πολιτική, την παιδεία.

ε) Κύκλος δικαιωμάτων του παιδιού . Οι επιστήμονες αυτής της ομάδας εργάζονται για την προάσπιση και την προαγωγή των δικαιωμάτων του παιδιού. Ο Συνήγορος του Πολίτη είναι αρμόδιος τόσο για θέματα που ανάγονται σε δημόσιες υπηρεσίες, όσο και σε ιδιώτες, φυσικά ή νομικά πρόσωπα, που προσβάλλουν τα δικαιώματα του παιδιού.)

στ) Κύκλος ισότητας των φύλων .Οι επιστήμονες αυτής της ομάδας ασχολούνται με την αντιμετώπιση των διακρίσεων λόγω φύλου ή λόγω οικογενειακής κατάστασης που εκδηλώνονται στην πρόσβαση στην απασχόληση, στην επαγγελματική εκπαίδευση, στις σχέσεις εργασίας στον ιδιωτικό, δημόσιο και ευρύτερο δημόσιο τομέα, και στην άσκηση ελευθέρου επαγγέλματος.

Την ευθύνη λειτουργίας κάθε κύκλου έχει ένας Βοηθός Συνήγορος. Το έργο της Αρχής υποστηρίζεται από τους Ειδικούς Επιστήμονες.

Ο Συνήγορος του Πολίτη, που αποτελεί τη μόνη μονομελή Ανεξάρτητη Αρχή, ερευνά ατομικές διοικητικές πράξεις, παραλείψεις ή ατομικές ενέργειες οργάνων των δημοσίων υπηρεσιών, που παραβιάζουν δικαιώματα ή προσβάλλουν νόμιμα συμφέροντα φυσικών ή νομικών προσώπων. Η διαμεσολάβηση του Συνηγόρου του Πολίτη ζητείται, υπό τον όρο ότι η υπόθεση δεν εκκρεμεί ενώπιον δικαστικής αρχής, με έγγραφη ενυπόγραφη αναφορά που υποβάλλεται στην Αρχή ή αποστέλλεται ταχυδρομικώς. Η αναφορά υποβάλλεται εντός έξι μηνών αφότου ο ενδιαφερόμενος έλαβε γνώση των ενεργειών ή παραλείψεων για τις οποίες προσφεύγει στο Συνήγορο του Πολίτη.

Ο Συνήγορος του Πολίτη μπορεί να επιληφθεί αυτεπαγγέλτως θεμάτων που εμπíπτουν στις αρμοδιότητες της Αρχής και έχουν προκαλέσει ιδιαίτερο ενδιαφέρον στην κοινή γνώμη. Επίσης, μπορεί να παραγγείλει πραγματογνωμοσύνη και κατά την έρευνα υποθέσεων να ζητά τη συνδρομή του Σώματος Επιθεωρητών - Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης. Ο Συνήγορος του Πολίτη στερείται της δυνατότητας για έκδοση εκτελεστών διοικητικών πράξεων και κατά συνέπεια διαφεύγει κάθε είδους ελέγχου από άλλα όργανα .

3.4.1. Το νομοθετικό πλαίσιο του Συνηγόρου του Πολίτη.

Ο Συνήγορος του Πολίτη είναι ανεξάρτητη αρχή κατοχυρωμένη στο Σύνταγμα. Ο ιδρυτικός νόμος ήταν ο Ν. 2477/99 που ρύθμιζε το θεσμό του Σ.τ.Π. Ξεκίνησε τη λειτουργία του την 1η Οκτωβρίου 1998 και περιέχει τις υπηρεσίες του σε όλους τους πολίτες δωρεάν. Η οργάνωση, η στελέχωση και η λειτουργία του Συνηγόρου καθορίζονται στους Ν. 3051/2002 (όπως τροποποιήθηκε με τον Ν. 4055/2012), 3094/2003 (όπως ισχύει) και στον Κανονισμό λειτουργίας του (ΠΔ 273/1999 όπως τροποποιήθηκε και ισχύει), στο πλαίσιο που θέτουν οι διατάξεις του Συντάγματος μετά την αναθεώρηση του το 2001. Με το νόμο 3094/2003 ο Σ.τ.Π. διατηρεί τα δυο βασικά χαρακτηριστικά γνωρίσματα σε σχέση με τις υπόλοιπες Ανεξάρτητες Αρχές : Τον μονοπρόσωπο χαρακτήρα της και τη διαμεσολαβητική και ελεγκτική της αρμοδιότητα, οι οποίες συνεχίζουν να ασκούνται με την έκδοση μη εκτελεστών διοικητικών πράξεων.

Ο Ν. 3094/2003 εμπεριέχει και τρεις καινοτομίες, αφενός διευρύνεται το φάσμα των « δημόσιων υπηρεσιών» που υπάγονται στο Σ.τ.Π., αφετέρου η Αρχή αναλαμβάνει τα καθήκοντα Συνηγόρου του Παιδιού.

Η Δεύτερη καινοτομία είναι ιδιαίτερα σημαντική, αφού η Αρχή, προφασιζόμενη τα δικαιώματα του Παιδιού, θα μπορεί πλέον να παρεμβαίνει διαμεσολαβητικά και σε σχέσεις μεταξύ ιδιωτών, πράγμα, το οποίο, ως προς τις υπόλοιπες αρμοδιότητες του Συνηγόρου, επιτρέπεται μόνο με εξαίρεση, όπως άλλωστε ίσχυε και στο προηγούμενο νόμο(άρθρο 4, παρ. 2 Ν. 2477/1997).

Η Τρίτη καινοτομία είναι η πρόβλεψη για τη μετατροπή του εργασιακού καθεστώσ των εργαζομένων στην Αρχή με σχέση ιδιωτικού δικαίου από ορισμένου χρόνου σε αορίστου. Αποστολή του Συνηγόρου είναι η διαμεσολάβηση μεταξύ της

δημόσιας διοίκησης και των πολιτών για την προστασία των δικαιωμάτων τους, την τήρηση της νομιμότητας και την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης. Ο Συνήγορος ασχολείται επίσης με την προάσπιση και την προαγωγή των δικαιωμάτων του παιδιού. Ως διαμεσολαβητής, ο Συνήγορος διατυπώνει συστάσεις και προτάσεις προς τη Δημόσια Διοίκηση. Δεν επιβάλλει κυρώσεις ούτε ακυρώνει τις παράνομες πράξεις της δημόσιας διοίκησης. Στον Συνήγορο μπορεί να προσφύγει οποιοσδήποτε Έλληνας ή αλλοδαπός πολίτης που ζει στην Ελλάδα ή στο εξωτερικό και συναλλάσσεται με το ελληνικό Δημόσιο. Ειδικά ως προς τις προσβολές των δικαιωμάτων του παιδιού, στον Συνήγορο μπορεί να προσφύγει το άμεσα ενδιαφερόμενο παιδί, γονέας ή συγγενής του, αλλά και κάθε τρίτο πρόσωπο που έχει άμεση αντίληψη της παραβίασης ενός δικαιώματος του παιδιού. Τα ίδια ισχύουν και για τα νομικά πρόσωπα ή τις ενώσεις προσώπων. Ο Συνήγορος παρεμβαίνει σε προβλήματα που αντιμετωπίζει ο πολίτης στην επαφή του με την Δημόσια Διοίκηση. Ενδεικτικά : ελλιπής παροχή ή άρνηση παροχής πληροφοριών, υπερβολική καθυστέρηση στη διεκπεραίωση αιτημάτων, παράβαση νόμου ή εφαρμογή παράνομης διαδικασίας και αθέμιτες διακρίσεις εις βάρος πολιτών.

3.4.2. Πεδίο δράσης του Συνηγόρου του Πολίτη.

Ο Συνήγορος είναι αρμόδιος για διαφορές του πολίτη με υπηρεσίες ¹⁵¹ όπως παρακάτω:

1. Υπηρεσίες του Δημοσίου, όπως Υπουργεία, Εφορίες, Τελωνεία, Πολεοδομίες, Αστυνομικά Τμήματα, Φυλακές, Σχολεία, Πρεσβείες της Ελλάδας, κ.λπ.

2. Ο.Τ.Α. (Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης) δηλ. Δήμοι και Περιφέρειες, καθώς και τα νομικά πρόσωπα και οι επιχειρήσεις αυτών

3. Ν.Π.Δ.Δ. (Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου), όπως Ασφαλιστικά Ταμεία, Νοσοκομεία, Πανεπιστήμια, ΟΑΕΔ, ΟΕΚ, κ.λπ.

¹⁵¹ Ελισάβετ Μπέσιλα- Μακρίδη , «Ελεγχος Διοίκησης»(Τόμος Α, Κεφάλαιο Β') Εκδόσεις Σάκκουλα 2010, σελ 222

4.Κρατικά Ν.Π.Ι.Δ. (Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου), όπως Ο.ΚΑ.ΝΑ., Ε.ΚΕ.ΠΙΣ.,ΕΛ.Ο.Τ., Ι.Γ.Μ.Ε., Ερευνητικά Πανεπιστημιακά Ινστιτούτα, κ.λπ.

5. Δημόσιες Επιχειρήσεις και Οργανισμούς Κοινής Ωφέλειας (ΔΕΚΟ), όπως Ε.ΥΔ.Α.Π., ΔΕΗ, ΕΛΤΑ, ΕΥΑΘ, κ.λπ.)

Από τον Συνήγορο του Πολίτη δεν ελέγχονται:

1. οι Υπουργοί και Υφυπουργοί για τη διαχείριση της πολιτικής λειτουργίας (π.χ. η νομοθετική πρωτοβουλία τους)

2. τα Θρησκευτικά Νομικά πρόσωπα (εκτός εάν η υπόθεση αφορά την προάσπιση των δικαιωμάτων του παιδιού)

3. οι Δικαστικές και Εισαγγελικές αρχές και οι διοικητικές τους υπηρεσίες (π.χ. οι γραμματείες δικαστηρίων, κ.λπ.). Ωστόσο ελέγχονται δημόσιες υπηρεσίες που τελούν υπό εισαγγελική εποπτεία, όπως φυλακές, ληξιαρχεία, υποθηκοφυλακεία

4. οι Στρατιωτικές υπηρεσίες, μόνο για θέματα εθνικής άμυνας και ασφάλειας. Ωστόσο ελέγχονται στρατιωτικές μονάδες και στρατολογικές υπηρεσίες για θέματα δικαιωμάτων των στρατευσίμων

5. το Υπουργείο Εξωτερικών μόνο για την εξωτερική πολιτική και τις διεθνείς σχέσεις. Ωστόσο ελέγχονται τα προξενεία της Ελλάδας στο εξωτερικό για διαφορές με συναλλασσόμενους Έλληνες ή αλλοδαπούς

6. η Εθνική Υπηρεσία Πληροφοριών (ΕΥΠ) για κάθε ενέργειά της

7. το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (ΝΣΚ)

8. οι Ανεξάρτητες Αρχές, μόνο ως προς την κύρια λειτουργία τους

9. το Χρηματιστήριο Αξιών Αθηνών

10. η Βουλή, για οποιοδήποτε θέμα

Εκτός από τα Θρησκευτικά Νομικά πρόσωπα και τις Δικαστικές και Εισαγγελικές αρχές, ο Συνήγορος του Πολίτη ελέγχει τους παραπάνω φορείς ως εργοδότες, στην περίπτωση που εργαζόμενος/η σε αυτούς αντιμετωπίζει δυσμενή μεταχείριση λόγω φύλου.

3.5. Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης.

Με το άρθρο 17 του Ν.1735/1987¹⁵² έγινε μία πρώτη προσπάθεια να δημιουργηθεί ένα ελεγκτικό σώμα για τη δράση της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης. Ο συγκεκριμένος Νόμος προέβλεπε τη συγκρότηση του Σώματος Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (Σ.Ε.Δ.Δ.) που θα είχε σαν αποστολή τη διερεύνηση περιπτώσεων μη αρμόζουσας συμπεριφοράς προς τους πολίτες, την άρνηση εξυπηρέτησης από τους δημόσιους λειτουργούς, την εξέταση προτάσεων των πολιτών για την εύρυθμη λειτουργία Των Υπηρεσιών της Δημόσιας Διοίκησης. Ο συγκεκριμένος Νόμος δεν ενεργοποιήθηκε στην πράξη, αν και για πρώτη φορά ήταν αυτός που ανέφερε τον όρο «κακοδιοίκηση», στην νεότερη εποχή.

Το Σώμα Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης με τον Ν. 2477/1997 αντικαταστάθηκε από το Σώμα Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.) με κύριο σκοπό την εξασφάλιση της εύρυθμης λειτουργίας των Υπηρεσιών της Δημόσιας Διοίκησης, μέσα από ένα μηχανισμό εσωτερικού ελέγχου.

Το Σώμα Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.) δεν αποτελεί ανεξάρτητη δημόσια Υπηρεσία, ούτε ανεξάρτητη αρχή. Είναι αυτοδιοικούμενη Υπηρεσία του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, δεν έχει όμως δικό της προϋπολογισμό, αλλά εξαιτίας του ειδικού σκοπού που υπηρετεί έχει σε μεγάλο βαθμό οργανική και λειτουργική ανεξαρτησία. Το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. δεν υπόκειται σε ιεραρχικό έλεγχο ή εποπτεία κατά την άσκηση των καθηκόντων του ή την διατύπωση των προτάσεων του.

3.5.1. Αποστολή και αρμοδιότητες του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.

Όπως ακριβώς αναφέρεται στον ιδρυτικό του Νόμο αποστολή του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. είναι η διασφάλιση της εύρυθμης λειτουργίας της Διοίκησης προκειμένου αυτή να μεριμνά για την επισήμανση φαινομένων διαφθοράς, όπως η χρήση δημόσιας εξουσίας για ιδιωτικά οφέλη, κακοδιοίκηση, πλημμελή εφαρμογή της νομοθεσίας, αδιαφανείς διαδικασίες, κακή και αναποτελεσματική διαχείριση της εξουσίας, τα αίτια της κακής λειτουργίας, της χαμηλής παραγωγικότητας και της χαμηλής

¹⁵² Ν.1735/1987 (ΦΕΚ 195/Α/11-11-1987 «Προσλήψεις στο Δημόσιο Τομέα, κοινωνικός έλεγχος στη Δημόσια Διοίκηση, πολιτικά δικαιώματα και άλλες διατάξεις»

ποιότητας παρεχομένων υπηρεσιών και υψηλού κόστους παροχής υπηρεσιών¹⁵³. Είναι όργανο εσωτερικού ελέγχου της Διοίκησης και είναι αρμόδιο για την διενέργεια επιθεωρήσεων σε ολόκληρη την επικράτεια με διενέργεια ΕΔΕ για την συγκέντρωση αποδεικτικού υλικού για την άσκηση ποινικής ή πειθαρχικής δίωξης σε βάρος οργάνων της Διοίκησης που ενέχονται σε υποθέσεις κακοδιοίκησης και διαφθοράς.. Είναι επίσης αρμόδιο για τον έλεγχο των δηλώσεων περιουσιακής κατάστασης υπαλλήλων του δημοσίου με την ευρύτερη έννοια του (Ο.Τ.Α., ΝΠΔΔ, ΝΠΙΔ κλπ).

3.5.2. Στελέχωση και οργάνωση του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.

Το Σώμα Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης στελεχώνεται από μια πολυπληθή ομάδα Επιθεωρητών Ελεγκτών και βοηθών επιθεωρητών ελεγκτών, αυτή είναι περίπου 150 άτομα. Τα άτομα αυτά είναι απαραίτητο να έχουν επιστημονική κατάρτιση και επαγγελματική διοικητική εμπειρία στους τομείς τους. Είναι μόνιμοι δημόσιοι υπάλληλοι οι οποίοι αποσπώνται στο Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. για χρονικό διάστημα τριών (3) ετών ,που μπορεί να παραταθεί μία ή περισσότερες φορές, μετά από απόφαση του αρμόδιου Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. Ο ίδιος αρμόδιος Υπουργός με κοινή απόφαση του με τον Πρωθυπουργό ορίζει Ειδικό Γραμματέα που προΐσταται του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. και αυτό είναι λόγος για την άσκηση κριτικής σχετικά με τη μείωση της αξιοπιστίας και της αντικειμενικότητας του σώματος αυτού.

Το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ αποτελείται από την Κεντρική του Υπηρεσία και διαθέτει επίσης και περιφερειακά γραφεία για να έχει τη δυνατότητα να διενεργεί ελέγχους σε όλη την επικράτεια. Στα περιφερειακά γραφεία προΐστανται Ειδικοί Επιθεωρητές που ορίζονται από τον Ειδικό Γραμματέα του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. . Αυτοί έχουν υποχρέωση υποβάλλουν σε εξαμηνιαία βάση εκθέσεις για την πορεία του έργου στο χώρο ευθύνης τους και να κάνουν προτάσεις για την αντιμετώπιση των προβλημάτων που έχουν εντοπίσει κατά τη διάρκεια των επιθεωρήσεων που έχουν κάνει.

Σε ετήσια βάση, μέσα στο μήνα Μάρτιο, από τον κανονισμό λειτουργίας του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. προβλέπεται η υποβολή ετήσιας έκθεσης πεπραγμένων στον Υπουργό

¹⁵³ Μ.Γ.Βενετσανοπούλου, Κακοδιοίκηση και διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση . Ελεγκτικοί μηχανισμοί, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη,2014 σελ.103-104.

Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. Σκοπός της έκθεσης είναι η ενημέρωση του Υπουργού αλλά και κάθε ενδιαφερόμενο πολίτη για τη δράση του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. που στοχεύει στον εντοπισμό και την καταπολέμηση των φαινομένων κακοδιοίκησης και διαφθοράς.

3.5.3. Η διαδικασία ελέγχων από το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.

Η διαδικασία ελέγχου ή έρευνας από το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ ξεκινά με εντολή από τον Ειδικό Γραμματέα προς τους Επιθεωρητές – Ελεγκτές με διάφορους τρόπους όπως: αυτεπάγγελτα, μετά από εντολή του αρμόδιου Υπουργού, μετά από αίτημα του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, του Συνηγόρου του Πολίτη ή του επικεφαλής άλλης ανεξάρτητης αρχής, ή μετά από αναφορά πολίτη (άρθρο 10 Σ).

Οι εντολές ελέγχου κατανέμονται από τον Ειδικό Γραμματέα σε επιθεωρητές – ελεγκτές ή σε κλιμάκια τους. Ο ίδιος καθορίζει τον χρόνο μέσα στον οποίο θα διενεργηθεί ο έλεγχος και παρακολουθεί την εκτέλεση της εντολής.

- Από τις διαδικασίες ελέγχου του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. εξαιρούνται:
- Οι δικαστικές, εισαγγελικές και ανεξάρτητες αρχές κατά την άσκηση των καθηκόντων τους
- Τα νομικά πρόσωπα του ευρύτερου δημόσιου τομέα (πχ ΔΕΚΟ, κρατικές Τράπεζες)
- Εκκλησιαστικά νομικά πρόσωπα (μητροπόλεις, μουφτείες, μονές)
- Διάφορες Υπηρεσίες Εσωτερικών Υποθέσεων (πχ Ελληνικής Αστυνομίας, Λιμενικού Σώματος, οικονομική επιθεώρηση Υπουργείου Οικονομικών,)
- Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου
- Υπηρεσίες Υπουργείου Εξωτερικών σχετικά με την άσκηση εξωτερικής πολιτικής.
- Η δράση της Εθνικής Υπηρεσίας Πληροφοριών (ΕΥΠ), για θέματα άμυνας και εθνικής ασφάλειας.

3.6. Ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης.

Ο θεσμός του Γ.Ε.Δ.Δ. εισάγεται με το Ν.3074/2002 σε συμμόρφωση με τις διεθνείς δεσμεύσεις της Ελλάδας¹⁵⁴ για τη θέσπιση επιτελικού συντονιστικού οργάνου της δράσης των Σωμάτων και των Υπηρεσιών Επιθεώρησης και Ελέγχου της δημόσιας διοίκησης. Στην Έκθεση Αξιολόγησης της GRECO το 2002 επισημαίνεται η έλλειψη διενέργειας επίσημης μελέτης για το μέγεθος και την φύση της διαφθοράς στην Ελλάδα. Ως ενδεικτικότερη μορφή διαφθοράς καταγράφεται η δωροδοκία υπαλλήλων ως «ανταμοιβή» για τη βοήθειά τους στην πρόσβαση των ιδιωτών σε κονδύλια της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Συνεπώς, εκτιμάται ότι είναι αδύνατη μία σαφής μετρήσιμη απεικόνιση του μεγέθους της διαφθοράς, καθώς συνιστά μία από τις πλέον συνήθεις μορφές εγκληματικών πράξεων. Για τους ανωτέρω λόγους καταγράφονται προτάσεις για τη δημιουργία θεσμών πρόληψης και καταπολέμησης της διαφθοράς. Συγκεκριμένα, συστήνεται η ίδρυση ενός εθνικού ανεξάρτητου ελεγκτικού οργάνου το οποίο θα έχει επαρκή νομιμοποίηση και εξουσία και το οποίο θα εισάγει και θα εποπτεύει το εθνικό πρόγραμμα δράσης κατά της διαφθοράς.

3.6.1. Αποστολή – Νομοθετικό πλαίσιο – Αρμοδιότητες Γ.Ε.Δ.Δ..

Όπως αναφέρθηκε στα προηγούμενα με το Ν.3074/2002 συστάθηκε ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης ως θεσμός¹⁵⁵. Πρόκειται για αυτοτελή δημόσια υπηρεσία η οποία δεν υπόκειται σε ιεραρχικό έλεγχο από οποιοδήποτε κυβερνητικό όργανο ή άλλη δημόσια αρχή. Όπως κρίθηκε από την Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας με την υπ' αριθ. 1849/2008 (Γ.Ε.Δ.Δ. 2012), απόφαση ο Γ.Ε.Δ.Δ. συνιστά ιδιαίτερη διοικητική αρχή η οποία δεν προβλέπεται στο Σύνταγμα, αλλά φέρει όλα τα χαρακτηριστικά της ανεξάρτητης αρχής και αναγνωρίζεται ως

¹⁵⁴ Ο θεσμός εισάγεται στη συνέχεια συστάσεων της GRECO (Group of States against Corruption). Οι εν λόγω προτάσεις διατυπώθηκαν στην Έκθεση Αξιολόγησης για την Ελλάδα (17/05/2002), η οποία αποτέλεσε προϊόν του πρώτου κύκλου αξιολόγησης.

¹⁵⁵ «Ο Γ.Ε.Δ.Δ., αποτελεί μηχανισμό ελέγχου της δημόσιας διοίκησης και συντονιστικό όργανο της εθνικής πολιτικής για τη διαφθορά στο δημόσιο τομέα» Λ. Ρακιντζής Γ.Ε.Δ.Δ. ε.τ., , *Καταπολέμηση της διαφθοράς στη Δημόσια Διοίκηση*, στον Τιμητικό Τόμο , Χαριστήριο Λ. Θεοχαρόπουλου και Δήμητρα Κοντόγιωργα – Θεοχαροπούλου, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης , Τόμος II, Θεσσαλονίκη 2009 σελ.617 .

τοιαύτη, ανήκοντας στην κατηγορία των μετακλητών ανωτάτων διοικητικών υπαλλήλων των εκτός της υπαλληλικής ιεραρχίας θέσεων. Ο Γ.Ε.Δ.Δ. επιλέγεται από το Υπουργικό Συμβούλιο, μετά από εισήγηση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, διορίζεται με προεδρικό διάταγμα που εκδίδεται μετά από πρόταση του ίδιου Υπουργού και η θητεία του είναι πενταετής.

3.6.2. Νομική φύση Γ.Ε.Δ.Δ.

Ως προς τη νομική φύση του θεσμού και το βαθμό ανεξαρτησίας του, όπως ορίζεται ρητά στο άρθρο 1, παρ. 3, εδ. δ του Ν.3074/2002 «ο Γ.Ε.Δ.Δ. και ο Βοηθός του κατά την άσκηση των καθηκόντων τους απολαμβάνουν προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας».

Το στοιχείο που διαφοροποιεί το Γ.Ε.Δ.Δ. από άλλα ελεγκτικά σώματα της δημόσιας διοίκησης είναι η μη άμεση υπαγωγή του στον αντίστοιχο προς το αντικείμενό του Υπουργό. Ο Γ.Ε.Δ.Δ. διαθέτει περισσότερη ανεξαρτησία από τα κοινά ελεγκτικά σώματα, τα οποία εποπτεύει, ωστόσο δεν περιβάλλεται με τις εγγυήσεις των συνταγματικά κατοχυρωμένων ανεξάρτητων αρχών, η ηγεσία των οποίων επιλέγεται από τη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής. Γίνεται λόγος για «ημιανεξάρτητη διοικητική αρχή»

3.6.3. Αποστολή - πεδίο δράσης Γ.Ε.Δ.Δ..

Ο Γ.Ε.Δ.Δ. αποτελεί μηχανισμό ελέγχου της δημόσιας διοίκησης για τη διασφάλιση της εύρυθμης και αποτελεσματικής λειτουργίας της, τον εντοπισμό των φαινομένων της διαφθοράς και κακοδιοίκησης, που έχει ως συνέπεια την άσκηση πειθαρχικών και ποινικών διώξεων κατά των υπαλλήλων οι οποίοι υπέπεσαν σε πειθαρχικά και ποινικά αδικήματα¹⁵⁶.

¹⁵⁶ Ν. 3074/2002, (ΦΕΚ 296/Α/4-12-2002) « Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, Αναβάθμιση του Σώματος Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και του Συντονιστικού Οργάνου Επιθεώρησης και Ελέγχου και άλλες διατάξεις». άρθρο 1, παρ.1

Αποστολή του Γ.Ε.Δ.Δ. είναι ¹⁵⁷ : α) η διασφάλιση της εύρυθμης και αποτελεσματικής λειτουργίας της Διοίκησης, β) η παρακολούθηση και η αξιολόγηση του έργου των ελεγκτικών σωμάτων της δημόσιας διοίκησης και γ) ο εντοπισμός των φαινομένων διαφθοράς και κακοδιοίκησης.

Η ισχυρή παρουσία του Γ.Ε.Δ.Δ. στην καταπολέμηση της διαφθοράς τεκμαίρεται και από τη συμμετοχή του στη Συντονιστική Επιτροπή για την υποστήριξη του έργου του Εθνικού Συντονιστή για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς (Εθνικός Συντονιστής εφεξής).

Το πεδίο δράσης του Γ.Ε.Δ.Δ. περιλαμβάνει το δημόσιο τομέα, όπως προσδιορίζεται από το Ν.3074/2002, δηλαδή τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού, τις δημοτικές επιχειρήσεις και τις δημόσιες επιχειρήσεις ή τις επιχειρήσεις τη διοίκηση των οποίων ορίζει άμεσα ή έμμεσα το Δημόσιο με διοικητική πράξη ή ως μέτοχος και συνίσταται στον έλεγχο όλων των δραστηριοτήτων αυτών.

3.6.4. Αρμοδιότητες

Ο Γ.Ε.Δ.Δ. αναπτύσσει δραστηριότητα σε τρία καταρχήν επίπεδα, ως συντονιστικό, ως ελεγκτικό και ως πειθαρχικό όργανο. Ειδικότερα, εξοπλίζεται με τις ακόλουθες αρμοδιότητες:

Ως συντονιστικό όργανο:

- 1) Παρακολούθηση και αξιολόγηση του έργου των ελεγκτικών μηχανισμών της δημόσιας διοίκησης, ιδίως της πορείας των διενεργούμενων ελέγχων,
- 2) Εντολή διενέργειας επιθεωρήσεων και ελέγχων στο Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. και τα υπόλοιπα ελεγκτικά σώματα και υπηρεσίες επιθεώρησης ελέγχου των Υπουργείων, Περιφερειών και οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού,

¹⁵⁷ Λ. Ρακιντζής Γ.Ε.Δ.Δ. ε.τ, *Καταπολέμηση της διαφθοράς στη Δημόσια Διοίκηση*., στον Τιμητικό Τόμο , Χαριστήριο Λ. Θεοχαρόπουλου και Δήμητρα Κοντόγιωργα – Θεοχαροπούλου, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης , Τόμος ΙΙ, Θεσσαλονίκη 2009 σελ.623 .

- 3) Σύγκληση και προεδρία του Συντονιστικού Οργάνου Επιθεώρησης και Ελέγχου.

Ως ελεγκτικό όργανο

- 1) Αυτεπάγγελτη διεξαγωγή ελέγχων, επανελέγχων, επιθεωρήσεων και ερευνών στους φορείς που ανήκουν στο πεδίο δράσης του,
- 2) Έλεγχος καταγγελιών που υποβάλλονται στο Γραφείο του σχετικά με φαινόμενα κακοδιοίκησης στους φορείς του δημοσίου τομέα και στα σώματα ελέγχου και επιθεώρησης,
- 3) Άρση του τραπεζικού, φορολογικού και χρηματιστηριακού απορρήτου των ελεγχόμενων προσώπων,
- 4) Συγκρότηση μικτού κλιμακίου ελέγχου αποτελούμενου από επιθεωρητές – ελεγκτές δύο ή περισσότερων σωμάτων ή υπηρεσιών επιθεώρησης και ελέγχου.

Ως πειθαρχικό όργανο

- 1) Άσκηση πειθαρχικής δίωξης ή άλλων διοικητικών μέτρων.
- 2) Ο Ν.3613/2007, άρθρο 3, παρ.5 ενισχύει τις πειθαρχικές αρμοδιότητες του Γ.Ε.Δ.Δ., καθώς δύναται να ασκεί ένσταση κατά οποιασδήποτε απόφασης των πειθαρχικών οργάνων των φορέων του δημοσίου παραπέμποντας: α) Στο αμέσως ανώτερο πειθαρχικό όργανο υποθέσεις, για τις οποίες έχει εκδοθεί απόφαση κατώτερου πειθαρχικού οργάνου, β) Στο οικείο δευτεροβάθμιο πειθαρχικό συμβούλιο υποθέσεις, για τις οποίες έχει εκδοθεί απόφαση μονομελούς πειθαρχικού οργάνου.
- 3) Ο Γ.Ε.Δ.Δ. έχει δικαίωμα προσφυγής ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας κατά όλων των τελεσίδικων αποφάσεων όλων των πειθαρχικών συμβουλίων των φορέων αρμοδιότητάς του για πειθαρχικά αδικήματα που επισύρουν την ποινή της οριστικής παύσης ή του υποβιβασμού, καθώς και ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου κατά όλων των άλλων τελεσίδικων αποφάσεων μονομελών ή πειθαρχικών οργάνων, εφόσον αποφαίνονται αθωωτικά για δημοσίους υπαλλήλους. Ωστόσο, με το Ν.4057/2012, άρθρο 142, παρ. 3, το δικαίωμα προσφυγής του Γ.Ε.Δ.Δ. ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας περιορίζεται κατά των αποφάσεων του Δευτεροβάθμιου Πειθαρχικού Συμβουλίου που επιβάλλουν τις πειθαρχικές ποινές της προσωρινής παύσης και του υποβιβασμού, με αίτημα την

επιβολή της πειθαρχικής ποινής της οριστικής παύσης. Συνεπώς, με τις νέες διατάξεις συρρικνώνεται δραστικά η δυνατότητα του Γ.Ε.Δ.Δ. να ασκεί ένσταση κατά όλων των πειθαρχικών αποφάσεων αλλά και προσφυγή κατά των τελεσίδικων πειθαρχικών αποφάσεων .

Στις αρμοδιότητες του Γ.Ε.Δ.Δ. επίσης περιλαμβάνεται ο έλεγχος των ετήσιων δηλώσεων οικονομικής κατάστασης όλων των μελών των σωμάτων επιθεώρησης και ελέγχου και όλων των Προϊσταμένων των Δημόσιων Οικονομικών Υπηρεσιών (Δ.Ο.Υ.) και των υπαλλήλων που υπηρετούν σε αυτές.

Ο ρόλος του Γ.Ε.Δ.Δ. δεν περιορίζεται σε ελεγκτικά και πειθαρχικά καθήκοντα¹⁵⁸. Βασική αποστολή του είναι η κατάρτιση της ετήσιας έκθεσης που υποβάλλεται στον Πρωθυπουργό και τον Πρόεδρο της Βουλής και κοινοποιείται στο Υπουργικό συμβούλιο. Εκεί περιλαμβάνονται τα πορίσματα του , η αξιολόγηση των ελεγκτικών διαδικασιών, προτάσεις κλπ. για την καταπολέμηση της διαφθοράς.

Η συνεργασία με τον Γ.Ε.Δ.Δ. ή με τα ελεγκτικά σώματα ή υπηρεσίες, στις οποίες έχει αναθέσει ελεγκτικό έργο, είναι υποχρεωτική για τους υπαλλήλους των ελεγχόμενων φορέων, η δε άρνησή τους να συνεργασθούν ή να χορηγήσουν στοιχεία κατά τον έλεγχο συνιστά αυτοτελές πειθαρχικό παράπτωμα. Οι έλεγχοι που διενεργούνται από τον Γ.Ε.Δ.Δ. ή κατ' εντολή του στοχεύουν στην καταπολέμηση της διαφθοράς και τον καταμερισμό τυχόν ευθυνών, τον έλεγχο της διαχείρισης του δημοσίου χρήματος και πραγματοποιούνται σύμφωνα με τις αρχές της εχεμύθειας και της ουδετερότητας.

Πέρα από τις κατασταλτικές αρμοδιότητες, ο Γ.Ε.Δ.Δ. διαθέτει και προληπτικές, καθώς υποβάλλει νομοθετικές και οργανωτικές προτάσεις στη δημόσια διοίκηση, με στόχο την καταπολέμηση των φαινομένων διαφθοράς και κακοδιοίκησης.

¹⁵⁸ Στ. Κτιστάκη *Καταπολέμηση ή πρόληψη της διαφθοράς; ο ρόλος του Α.Σ.Ε.Π. και των ελεγκτικών μηχανισμών της Διοίκησης*, στο 2^ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων στο Πανεπιστήμιο Αιγαίου 11-13/10/2007 *Σύγχρονες τάσεις στη Διοικητική Επιστήμη :Νέα Δημόσια Διοίκηση, Εταιρική κοινωνική ευθύνη και κοινωνία των πολιτών*, σελίδες 253-274, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2009. σελ.258

Οι ποικίλες μορφές των ελεγκτικών μέσων που διαθέτει ο Γ.Ε.Δ.Δ. σε περισσότερους του ενός τομέα διοικητικής δράσης, αναδεικνύει και αντίστοιχα τους πολλαπλούς του ρόλους, οι οποίοι συνδέονται άρρηκτα με την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και της διαφθοράς στη χώρα μας, ειδικά στην χρονική περίοδο της κρίσης που διανύουμε.¹⁵⁹

¹⁵⁹ «Η αδιαφάνεια και η διαφθορά στη δημόσια διοίκηση και στο δημόσιο τομέα γενικότερα είναι ένα ανησυχητικό φαινόμενο για όλες τις χώρες αλλά είναι ιδιαίτερα κρίσιμο πρόβλημα των μεταβατικών οικονομιών, εκεί που οι δημόσιοι πόροι είναι ήδη περιορισμένοι, όπως η χώρα μας.» Λ.Ρακιντζής, Γ.Ε.Δ.Δ. ε.τ., *Ανάπλαση του Κράτους και της Δημόσιας Διοίκησης. Η κρίση που βιώνουμε ως ευκαιρία και πρόκληση*, στον Τιμητικό Τόμο προς τιμή του καθηγητή Θ. Παναγόπουλου, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2011, σελ. 778

3.7. **Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων.**

Με το άρθρο 1 του Ν.4013/2011 συνιστάται Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων¹⁶⁰, η οποία έχει σκοπό την ανάπτυξη και προαγωγή της εθνικής στρατηγικής, πολιτικής και δράσης στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, τη διασφάλιση της διαφάνειας, αποτελεσματικότητας, συνοχής και εναρμόνισης των διαδικασιών ανάθεσης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων προς το εθνικό και ευρωπαϊκό δίκαιο, τη διαρκή βελτίωση του νομικού πλαισίου των δημοσίων συμβάσεων, καθώς και τον έλεγχο της τήρησής του από τα δημόσια όργανα και τις αναθέτουσες αρχές.

Η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων απολαμβάνει, όπως όλες οι Ανεξάρτητες Αρχές, λειτουργικής ανεξαρτησίας, διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας¹⁶¹ και δεν υπόκειται σε έλεγχο ή εποπτεία από κυβερνητικά όργανα ή άλλη ανεξάρτητη ή διοικητική αρχή. Η Αρχή υπόκειται στον έλεγχο της Βουλής των Ελλήνων σύμφωνα με το άρθρο 138Α του Κανονισμού της Βουλής.

«Η Αρχή¹⁶² μέσω των ελεγκτικών της αρμοδιοτήτων θα μεριμνά για την προσήκουσα τήρηση του εθνικού και κοινοτικού δικαίου των δημοσίων συμβάσεων, από τις αναθέτουσες αρχές, τόσο στο στάδιο της προκήρυξης, όσο και στο στάδιο εκτέλεσης της σύμβασης. Όπως προκύπτει από τα ανωτέρω σκοπός της νομοθετικής ρύθμισης είναι η διασφάλιση της διαφάνειας και της νομιμότητας στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων».

¹⁶⁰ «Με τις διατάξεις του Μέρους Πρώτου (άρθρα 1 έως 11) συνιστάται «Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων» (εφεξής Αρχή), ως ανεξάρτητη διοικητική αρχή, και μάλιστα κατά το πρότυπο των συνταγματικώς κατοχυρωμένων «ανεξάρτητων αρχών» (άρθρο 101Α του Συντάγματος, βλ. και άρθρα 2 και 3 του εκτελεστικού ν. 3051/2002, όπου και παραπομπές με τα άρθρα 3 και 4 Νσχ, πρβλ. και διατύπωση άρθρου 1 Νσχ). Περαιτέρω, καθορίζονται οι αρμοδιότητές της (άρθρο 2) ως προς τις δημόσιες συμβάσεις κατά την έννοια του δικαίου της Ε.Ε., ανεξαρτητήτως, όμως, ύψους προϋπολογιζόμενης δαπάνης (άρθρο 2), η συγκρότησή της (άρθρο 3), καθώς και ο τρόπος οργάνωσης και λειτουργίας της (άρθρα 3 και 5 – 10). Προβλέπεται, εξ άλλου, η σύσταση, στο Υπουργείο Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας, «Κεντρικού Ηλεκτρονικού Μητρώου Δημοσίων Συμβάσεων» (άρθρο 11).» Έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής των Ελλήνων επι του συγκεκριμένου ν/σ σελ. 1.

¹⁶¹ Άρθρο 4 Ν. 4013/2011

¹⁶² Συνοδευτική έκθεση αξιολόγησης συνεπειών ρύθμισης στην εισηγητική έκθεση του Νόμου, σελ.56 <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/s-dimosyn-scan-ekth.pdf>

3.7.1. Πεδίο εφαρμογής

Δημόσιες Συμβάσεις¹⁶³ νοούνται οι δημόσιες συμβάσεις που έχουν ως αντικείμενο την εκτέλεση έργων, την προμήθεια προϊόντων και την παροχή υπηρεσιών, κατά την έννοια των προεδρικών διαταγμάτων 59/2007 (Α' 63) και 60/2007 (Α' 64) (Οδηγίες 2004/17/ΕΚ και 2004/18/ΕΚ αντίστοιχα) ανεξαρτήτως όμως της εκτιμώμενης αξίας των συμβάσεων αυτών. Στον παρόντα νόμο υπάγονται και οι συμφωνίες – πλαίσιο, οι συμβάσεις παραχώρησης δημοσίων έργων, καθώς και τα δυναμικά συστήματα αγορών. Οι διατάξεις του παρόντος νόμου δεν εφαρμόζονται στις συμβάσεις που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του ν. 3978/2011 (Α' 137), στις συμβάσεις που εξαιρούνται από το νόμο αυτόν σύμφωνα με τα άρθρα 17 και 24 αυτού, καθώς και στις συμβάσεις που συνάπτονται δυνάμει του άρθρου 346 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ).

3.7.2. Αρμοδιότητες της Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ..

Η Αρχή έχει συνοπτικά τις παρακάτω αρμοδιότητες¹⁶⁴:

α) Εποπτεύει και συντονίζει τη δράση των φορέων της κεντρικής διοίκησης στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων και μπορεί να συμμετέχει σε συλλογικά κυβερνητικά όργανα με αρμοδιότητα επί των δημοσίων συμβάσεων, τα οποία συνιστώνται σύμφωνα με το άρθρο 15 παρ. 2 περίπτωση β' του π.δ. 63/2005 (Α' 98). Επίσης, με σκοπό την ενοποίηση και ομοιομορφη ανάπτυξη και εφαρμογή του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων, η Αρχή μπορεί να συγκαλεί συσκέψεις συντονισμού με εκπροσώπους των φορέων της κεντρικής διοίκησης και να συγκροτεί ομάδες εργασίας με τη συμμετοχή εκπροσώπων όλων των συναρμόδιων Υπουργείων. Με την απόφαση συγκρότησης των ομάδων εργασίας καθορίζονται το έργο κάθε ομάδας, ο χρόνος και ο τρόπος λειτουργίας της. Τα αρμόδια όργανα της κεντρικής, περιφερειακής και τοπικής αυτοδιοίκησης προγραμματίζουν τις ανάγκες

¹⁶³ Ορισμός σύμφωνα με το Άρθρο 2 του Ν 4013/2011.

¹⁶⁴ Άρθρο 2 του Ν 4013/2011.

τους σχετικά με την εκτέλεση έργων, μίσθωση υπηρεσιών και προμήθεια αγαθών για το επόμενο έτος και διαβιβάζουν σχετικό πίνακα στην Αρχή για ενημέρωσή της.

β) Προάγει την εθνική στρατηγική στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων και μεριμνά για την τήρηση των κανόνων και αρχών της ευρωπαϊκής και εθνικής νομοθεσίας περί δημοσίων συμβάσεων. Ειδικότερα διατυπώνει προτάσεις προς τα αρμόδια εθνικά όργανα για την προσηκούμενη εναρμόνιση της εθνικής έννομης τάξης προς το ευρωπαϊκό δίκαιο, την απλούστευση, συμπλήρωση, αναμόρφωση, κωδικοποίηση και ενοποίηση των σχετικών νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων του εθνικού δικαίου, καθώς και τον εξορθολογισμό των διοικητικών πρακτικών με σκοπό την ομοιόμορφη, ταχεία και προς όφελος του δημοσίου συμφέροντος εφαρμογή αυτών και τη διασφάλιση της τήρησης προσηκουσών διαδικασιών ανάθεσης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων. Τα αρμόδια όργανα οφείλουν να απαντούν γραπτώς επί των προτάσεων της Αρχής εντός τριάντα (30) ημερών από την περιέλευσή τους σε αυτά.

γ) Γνωμοδοτεί υποχρεωτικά για τη νομιμότητα κάθε διάταξης σχεδίου νόμου ή κανονιστικής πράξης που αφορά στις δημόσιες συμβάσεις και συμμετέχει στις οικείες νομοπαρασκευαστικές επιτροπές. Τα αρμόδια όργανα οφείλουν να λαμβάνουν υπόψη τη γνώμη της Αρχής.

δ) Η Αρχή εκδίδει και αναρτά στην ιστοσελίδα της¹⁶⁵ κανονισμούς για ειδικότερα τεχνικά ή λεπτομερειακά θέματα σχετικά με ζητήματα δημοσίων συμβάσεων που αφορούν ιδίως στην ερμηνεία της σχετικής εθνικής και κοινοτικής νομοθεσίας, λαμβανομένης υπόψη της εθνικής νομολογίας και της νομολογίας των δικαστηρίων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, παρέχει κατευθυντήριες οδηγίες προς τους αρμόδιους δημόσιους φορείς και τις αναθέτουσες αρχές με το ανωτέρω περιεχόμενο και εισηγείται στους αρμόδιους Υπουργούς την έκδοση σχετικών εγκυκλίων.

ε) Η Αρχή εκδίδει πρότυπα τεύχη δημοπράτησης και σχέδια συμβάσεων μετά από διαβούλευση με τους κατά περίπτωση αρμόδιους δημόσιους φορείς.

στ) Η Αρχή παρακολουθεί και αξιολογεί την αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα των δράσεων των δημοσίων φορέων στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, συμπεριλαμβανομένων των συναρμόδιων Υπουργείων, των αρμόδιων διοικητικών

¹⁶⁵ <http://www.eaadhsy.gr/>

οργάνων άσκησης ελέγχου και εποπτείας, καθώς και των αναθετουσών αρχών, στο πλαίσιο του ισχύοντος εθνικού και ευρωπαϊκού νομοθετικού και κανονιστικού πλαισίου περί ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων.

ζ) Ασκεί δειγματοληπτικούς ελέγχους, αναζητώντας αυτεπαγγέλτως πληροφορίες και στοιχεία σχετικά με τις εν εξελίξει διαδικασίες προκήρυξης, ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων από τις αναθέτουσες αρχές και τους εμπλεκόμενους δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς και καλεί σε ακρόαση τους εκπροσώπους τους για την παροχή πληροφοριών και στοιχείων.

η) Εποπτεύει και αξιολογεί τα, κατά περίπτωση, αρμόδια ελεγκτικά διοικητικά όργανα στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων ως προς την άσκηση των καθηκόντων τους σύμφωνα με το ισχύον εθνικό και ευρωπαϊκό νομοθετικό και κανονιστικό πλαίσιο και τις κατευθυντήριες οδηγίες της Αρχής.

θ) Μπορεί να υποβάλει παρατηρήσεις για θέματα δημοσίων συμβάσεων, ιδίως δε για την ερμηνεία του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων, είτε γραπτά είτε προφορικά με δική της πρωτοβουλία ή ύστερα από αίτημα των αρμόδιων δικαστηρίων σε δίκες που διεξάγονται ενώπιόν τους.

ι) Τηρεί Εθνική Βάση Δεδομένων Δημοσίων Συμβάσεων κατά τα ειδικότερα οριζόμενα στον Κανονισμό Λειτουργίας της.

ια) Παρέχει συμβουλές στις αναθέτουσες αρχές με δική της πρωτοβουλία ή ύστερα από αιτήματα των τελου- ταίων, ιδίως κατά το στάδιο εκδίκασης ή εξέτασης προδικαστικών προσφυγών, σχετικά με τη νόμιμη διεξαγωγή των διαδικασιών ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμ- 3 βάσεων και την ομοιόμορφη εφαρμογή της ευρωπαϊκής και εθνικής νομοθεσίας περί δημοσίων συμβάσεων.

ιβ) Συμμετέχει στα αρμόδια ευρωπαϊκά θεσμικά όργα- να, ως πρωτεύουσα εθνική αρχή επικοινωνίας σχετικά με την ανταλλαγή απόψεων, πληροφοριών και στοιχείων που αφορούν την εθνική στρατηγική, το νομικό πλαίσιο και τις διαδικασίες προκήρυξης, ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων

ιγ) Συντάσσει και υποβάλλει στον Πρόεδρο της Βου- λής, μέσα στο πρώτο τρίμηνο κάθε ημερολογιακού έ- τος, ετήσια έκθεση η οποία δημοσιεύεται στο διαδίκτυο και περιλαμβάνει αποτίμηση των πεπραγμένων της Αρχής, σύμφωνα με το σκοπό και τις αρμοδιότητές της, τις προτάσεις βελτίωσης του νομοθετικού και κανονιστικού πλαισίου και των διαδικασιών προκήρυξης, ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων που έχουν διατυπωθεί προς τους αρμόδιους φορείς και όργανα, καθώς

και την πρόοδο της συμμόρφωσης των αρμόδιων φορέων και οργάνων με τις εν λόγω προτάσεις.

Τα μέλη της Αρχής επιλέγονται από τη Βουλή κατ' ανάλογη εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 101 Α παρ. 2 του Συντάγματος, διορίζονται δε με απόφαση του Υπουργού Ανάπτυξης Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας ύστερα από γνώμη της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής.¹⁶⁶

Τους ακριβείς κανόνες λειτουργίας της καθορίζει ο Κανονισμός Λειτουργίας της¹⁶⁷ όπου περιγράφονται αναλυτικά οι αρμοδιότητες της, η οργανωτική της διάρθρωση, ο τρόπος λήψης αποφάσεων - γνωμοδοτήσεων, η λειτουργία της ως συλλογικό όργανο.

Τα αρμόδια δημόσια όργανα και οι αναθέτουσες αρχές οφείλουν να συνεργάζονται με την Αρχή¹⁶⁸, να παρέχουν σε αυτήν κάθε αναγκαία σχετική πληροφορία και να τηρούν τις υποδείξεις της, στο πλαίσιο της άσκησης των αρμοδιοτήτων της. Ειδικότερα, όταν αυτό κρίνεται απαραίτητο, η Αρχή διά του Προέδρου της, δια του Γενικού Διευθυντή της ή διά εξουσιοδοτημένου από τον Πρόεδρο της προσώπου μπορεί με επιστολή της να ζητεί κατά προτεραιότητα την παροχή πληροφοριών και τη χορήγηση εγγράφων που σχετίζονται με την άσκηση των καθηκόντων της Αρχής, τάσσοντας σχετική προθεσμία.

¹⁶⁶ Άρθρο 3 παραγρ.1 του Ν.4013/2011

¹⁶⁷ Π. Δ. 122 /2012 (ΦΕΚ Α 215 5.11.2012) Κανονισμός Λειτουργίας της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Α.Α.ΔΗ.Σ)

¹⁶⁸ Ο.π. άρθρο 14 Π.Δ. 122/2012 Υποχρέωση συνδρομής των δημοσίων οργάνων και αναθετουσών αρχών.

4. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ – ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ.

Από τα αναφερθέντα στην παρούσα εργασία είναι φανερό ότι η κακοδιοίκηση και η διαφθορά αποτελούν συχνά φαινόμενα τα οποία τείνουν να εισχωρούν στους χώρους της πολιτικής και της δημόσιας διοίκησης καταστρατηγώντας τη θεμελιώδη αρχή της νομιμότητας. Όμως Σε ένα κράτος δικαίου, η αρχή της νομιμότητας επιτάσσει την υπαγωγή της διοικητικής δράσης στους κανόνες δικαίου που θεσπίζει η νομοθετική λειτουργία, με γνώμονα την ικανοποίηση του δημοσίου συμφέροντος.

Είναι γεγονός ότι τα τελευταία χρόνια και ιδιαίτερα υπό το πρίσμα της οικονομικής κρίσης που βιώνουμε στη χώρα μας, έχουν γίνει σημαντικές προσπάθειες σε νομοθετικό επίπεδο για την ενίσχυση της διαφάνειας και των ελέγχων σε όλους τους τομείς της δράσης της Δημόσιας Διοίκησης προκειμένου να μειωθούν τα φαινόμενα κακοδιοίκησης και διαφθοράς που έχουν δυσμενή αποτελέσματα σε πολλούς τομείς της δημόσιας και της καθημερινής ζωής των πολιτών - διοικουμένων. Η αντιμετώπισή όμως των περιστατικών κακοδιοίκησης και διαφθοράς απαιτεί, περισσότερο από την ποινικοποίηση των βλαβερών μορφών δωροδοκίας, να οικοδομηθεί μιας συνολική και συγκροτημένη πολιτική κατά της κακοδιοίκησης και της διαφθοράς. Μια τέτοια πολιτική οφείλει να θέσει ως προτεραιότητα την λήψη μέτρων, ώστε οι συναφείς διατάξεις να αποκτήσουν συστηματική συνοχή και να καταστούν προσιτές στον εφαρμοστή, απομακρύνοντας ακόμα περισσότερο τον κίνδυνο να περιπέσουν στο επίπεδο του συμβολικού δικαίου. Και το πρώτο τέτοιο μέτρο δεν μπορεί παρά να είναι η αυτοκάθαρση της νομοθεσίας από περιττές, επαναλαμβανόμενες και αλληλεπικαλυπτόμενες διατάξεις, ως προϋπόθεση για την αποτελεσματική εφαρμογή της.

Η κακοδιοίκηση και η διαφθορά από μέρους της Δημόσιας Διοίκησης απειλούν την προστασία και εφαρμογή των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων των πολιτών. Αυτό γιατί τέτοια τα φαινόμενα υπονομεύουν τις αξίες και την ίδια τη βάση των δικαιωμάτων που συνδέονται με την ιδιότητα του πολίτη, ως μέλος του κοινωνικού συνόλου, με βασικότερο το δικαίωμα στην ισονομία. Η ατιμωρησία των κρατικών λειτουργών που εμπλέκονται σε φαινόμενα διαφθοράς καταλύουν κάθε έννοια «κανονικής» λειτουργίας των θεσμών και αφήνουν το έδαφος ελεύθερο για

σειρά προβληματικών συμπεριφορών που σχετίζονται με την προστασία και την απόλαυση των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων τα οποία προσβάλλουν με πράξεις ή παραλείψεις τους. Εξαιτίας αυτού ακριβώς του λόγου ο κάθε πολίτης πρέπει να γίνει ενεργός πολίτης. Στη σύγχρονη εποχή οι τεχνολογικές εφαρμογές και η αμεσότητα του διαδικτύου έχουν εξασφαλίσει την πρόσβαση και την χωρίς ιδιαίτερα έξοδα ενημέρωση του πολίτη, επιχειρηματία, καταναλωτή, φορολογούμενου κλπ. Είναι εξάλλου γνωστό και παραδεκτό από όλους ότι σωστός πολίτης είναι ο ενημερωμένος πολίτης. Μόνο οι ενεργοί και συνειδητοποιημένοι πολίτες μπορούν να μειώσουν την διαφθορά και την κακοδιοίκηση στη Δημόσια Διοίκηση και να αναγκάσουν τους πολιτικούς άνδρες στην πρόωθηση και κυρίως την εφαρμογή πολιτικών που προάγουν την ισονομία που αποτελεί βασικό στοιχείο της δημοκρατίας.

Πρακτικές όπως:

Η ένταξη όλων των προσλήψεων του προσωπικού , της αξιολόγησης του και της επιλογής του σε θέσεις ευθύνης από ένα θεσμικό όργανο όπως το Α.Σ.Ε.Π..

Η θέσπιση στοχοθεσίας στο Δημόσιο , η σύνδεση των αποδοχών των δημοσίων υπαλλήλων με την παραγωγικότητα , με βάση ένα σύστημα αντικειμενικών κριτηρίων , χωρίς πολιτικές παρεμβάσεις.

Η απλοποίηση των διαδικασιών με παράλληλη απλοποίηση και κωδικοποίηση της νομοθεσίας.

Της ενίσχυσης της εκπαίδευσης και της ενημέρωσης των πολιτών σχετικά με τα δικαιώματά τους και τα μέσα προστασίας από τη διαφθορά και την κακοδιοίκηση, που τους παρέχει ο νομοθέτης.

Η εφαρμογή αυτών των πρακτικών είναι φανερό ότι θα συμβάλλει στη μείωση της κακοδιοίκησης και της διαφθοράς από τη Δημόσια Διοίκηση, με αποτέλεσμα τη βελτίωση της λειτουργίας ενός Κράτους Δικαίου για τους πολίτες του.

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

Α.Ε.Ι.	Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα
Α.Σ.Ε.Π.	Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού
Α.Τ.Ε.Ι.	Ανώτατα Τεχνολογικά Ιδρύματα
Γ.Ε.Δ.Δ.	Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης
Δ.Ε.Κ.Ο.	Δημόσιες Επιχειρήσεις και Οργανισμοί
Δ.Ο.Υ.	Δημόσια Οικονομική Υπηρεσία
Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.	Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων
Ε.Ε.	Ευρωπαϊκή Ένωση
Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ.	Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων
Ε.Υ.Π.	Εθνική Υπηρεσία Πληροφοριών
Ι.Δ.Α.Χ.	Ιδιωτικού Δικαίου Αορίστου Χρόνου
Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ.	Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων
Κ.Ε.Π.	Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών
Κωδ.Διοικ.Διαδ.	Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας
Μ.Κ.Ο.	Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις
Μ.Μ.Ε.	Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης
Ν.	Νόμος
Ν.Π.Δ.Δ.	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
Ν.Π.Ι.Δ.	Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου
Ο.Η.Ε.	Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών
Ο.Ο.Σ.Α.	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
Ο.Τ.Α.	Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης
Σ.Δ.Ο.Ε.	Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος
Σ.Ε.	Συμβούλιο της Ευρώπης
Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.	Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης
Σ.ΕΛ.Δ.Δ.	Σώμα Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης
Σ.τ.Ε.	Συμβούλιο της Επικρατείας
Σ.τ.Π.	Συνήγορος του Πολίτη
Φ.Ε.Κ.	Φύλλο Εφημερίδας της Κυβέρνησης

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

1) **Αδάμ- Μαγνήσαλη Σοφία**, *Η διαφθορά και η νομοθετική της αντιμετώπιση στην Αρχαία Αθήνα*, σελ. 27-43 , στο : *Διαφθορά και Σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και την Πολιτική*, επιμέλεια Κλεομένης Κουτσούκης – Παντελής Σκλιας, Εκδόσεις Ι. Σιδέρης 2005.

2) **Αντωνόπουλος Γ. Μ.**, *Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή, 1995

3) **Βενετσανοπούλου Μαρία** , *Κακοδιοίκηση και Διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση. Ελεγκτικοί μηχανισμοί*, Εκδόσεις Σάκκουλα , Αθήνα – Θεσσαλονίκη ,2014.

4) **Βενιζέλος Ε.**, *«Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου»*, Αναθεωρημένη έκδοση. Αθήνα-Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, 2008,.

5) **Γεραπετρίτης Γ.**, *Η αιτιολογία των Διοικητικών Πράξεων*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή , 1998.

6) **Δαγτόγλου Πρ.**, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα, 2008

7) **Δημοπούλου Χ.**, *Η Διαφθορά*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη , Αθήνα 2005.

8) **Καλτσόγια – Τουρναβίτη Νίκη**, *Η κρίση του κοινοβουλευτισμού και τα φαινόμενα της διαφθοράς*, στο : *Διαφθορά και Σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και την Πολιτική*, επιμέλεια Κλεομένης Κουτσούκης – Παντελής Σκλιας, Εκδόσεις Ι. Σιδέρης 2005.

9) **Καρυωτάκης Κ.** *Ανάγκη Χρηστότητας Ένα λανθάνον κείμενο κοινωνικής πολιτικής*, Παπακόστας Γιάννης (εισαγωγή - σημειώσεις - σχόλια), Φιλιππότης, Αθήνα 1986

10) **Κοντογιώργης Γ.**, *Οι ολιγάρχες*, Εκδόσεις Πατάκη, Αθήνα 2013.

11) **Κόρσος Δημήτριος** , *Διοικητικό Δίκαιο , Γενικό Μέρος*, 3^η και 4^η έκδοση , ενημερωμένη και συμπληρωμένη από Μαρία – Ελένη Κόρσου – Παναγοπούλου, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα ,2005 και 2013 αντίστοιχα.

12) **Κουτσούκης Κ.** , *Η παθολογία της πολιτικής*, Εκδόσεις Παπαζήση, 1998.

13) **Κουράκης Νέστωρ & Αν. Σαμαρά – Κρίσπη**, *Δημόσια Διοίκηση και διαφθορά*, Εργαστήριο ποινικών και εγκληματολογικών ερευνών, Νομικής Σχολής Πανεπιστημίου Αθηνών, Εκδόσεις Αντ.Ν. Σάκκουλα , Αθήνα 2015.

14) **Κτιστάκη Ν. Σταυρούλα** , *Καταπολέμηση ή πρόληψη της διαφθοράς; ο ρόλος του Α.Σ.Ε.Π. και των ελεγκτικών μηχανισμών της Διοίκησης*, στο 2^ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων στο Πανεπιστήμιο Αιγαίου 11-13/10/2007 *Σύγχρονες τάσεις στη Διοικητική Επιστήμη :Νέα Δημόσια Διοίκηση, Εταιρική κοινωνική ευθύνη και κοινωνία των πολιτών*, σελίδες 253-274, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2009.

15) **της ίδιας** , *Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση*, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2014.

16) **Λάζος Γ.**, *Διαφθορά και αντιδιαφθορά*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2005.

17) **Μαθιουδάκης Ιακ.**, *Η Αρχή της Αμεροληψίας της Διοίκησης*, Εκδόσεις Ανιόν - Σάλτου Ελυσ.& Σια ΟΕ, 2008.

18) **Μακροδημήτρης Αντ., Πραβίτα Μαρία- Ηλιάνα**, *Δημόσια Διοίκηση – Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης*, Ε' Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2012

19) **Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά Ανδρομάχη** , *Η Προστασία του Διοικούμενου*, Εκδόσεις Αντ.Ν. Σάκκουλα, Αθήνα –Κομοτηνή, 2000.

20) **Της ίδιας**, *Γενικές Αρχές στην Νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2007 .

21) **Της ίδιας**, *Οι Ελληνικές Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές* , Εκδόσεις Σάκκουλα –Αθήνα 2000.

22) **Της ίδιας** , *Διοικητικό Δίκαιο, Εισαγωγή - Θεμελιώδεις Αρχές*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή , 2004.

23) **Της ίδιας** , *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Εισαγωγή - Θεμελιώδεις έννοιες*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη , 2013.

24) **Μπακούρης Κώστας**, *Κράτος και διαφθορά- Πώς να κόψουμε τον ομφάλιο λώρο*, (άρθρο) Διεθνής Διαφάνεια – Ελλάδα, Εκδόσεις ΙΑΝΟΣ 2008.

25) **Μπέσιλα- Μακρίδη Ελισάβετ**, *Έλεγχος Διοίκησης (Τόμος Α')* Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη ,2010.

26) **Της ίδιας** , *Έλεγχος Διοίκησης* , Τόμος Β' , Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2006.

27) **Της ίδιας**, *Εσωτερικός και εξωτερικός έλεγχος της Διοίκησης από το Σώμα Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και το Συνήγορο του Πολίτη*, στο: Διαφθορά και Σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και την Πολιτική, επιμέλεια Κλεομένης Κουτσούκης – Παντελής Σκλιας, Εκδόσεις Ι. Σιδέρης 2005.

28) **Της ίδιας**, *Έλεγχος Διοίκησης: Το δικαίωμα της αναφοράς στις αρχές, οι ανεξάρτητες Αρχές (Ν. 3051/2002), ο Συνήγορος του Πολίτη*, τόμος Α', Β' εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2010.

29) **Μπιτζιλέκη Ν.**, *Η Διαφθορά ως νομικό και πολιτικό πρόβλημα*, Ποινικά Χρονικά, 2009

30) **Νικολοπούλου Ν. Αλεξάνδρα** (επιμέλεια) , *Κράτος και διαφθορά* Συλλογικό έργο, πρόλογος Στέφανος Μάνος ,Εκδόσεις Ι. Σιδέρη, Αθήνα 1998.

31) **Παναγοπούλου Μ.-Ε.**, *Οι προσφυγές κατά πράξεων της διοικήσεως ενώπιον των διοικητικών αρχών*, Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα, 2000

32) **Παπαρηγορίου Βλ.**, *Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου*, Τεύχος Πρώτο, Δ' Έκδοση Πλήρως Αναθεωρημένη και Συμπληρωμένη, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2010.

33) **Παπαδάκης Μ.**, *Το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού*, σχόλιο σε Κέντρο Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου (ΚΔΕΟΔ), *Η ανεξαρτησία των ανεξάρτητων αρχών*, Κοζύρης Φ.Ι. – Μεγγλίδου Σ. (επιμ.) Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα 2003

34) **Πικραμένος Μ.**, *Η αιτιολογία των Διοικητικών Πράξεων*, Εκδόσεις Σάκκουλα ΑΕ, 2012

35) **Πρόντζας Δημ.**, *Διαφθορά και Κοινωνία*, εκδόσεις Παπαζήση ,2013

36) **Ράικος Αθ.**, *Συνταγματικό Δίκαιο –Οργανωτικό μέρος ΙΙ*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη ,2011.

37) **Ράικος Δημήτριος**, *Δημόσια Διοίκηση και διαφθορά* , Εκδόσεις Σάκκουλα , Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2006.

38) **Ρακιντζής Λέανδρος**, *Ο ρόλος του θεσμού του Γ.Ε.Δ.Δ. στην καταπολέμηση της διαφθοράς στη Δημόσια Διοίκηση*, σελίδες 244-252, από 2^ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων στο Πανεπιστήμιο Αιγαίου 11-13/10/2007 *Σύγχρονες τάσεις στη Διοικητική Επιστήμη :Νέα Δημόσια Διοίκηση*, Εταιρική

κοινωνική ευθύνη και κοινωνία των πολιτών, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2009.

39) **Σεραφετινίδου Μελίνα**, *Οι κοινωνικές ρίζες της κρατικής διαφθοράς*, σελ.79- 93 στο : Διαφθορά και Σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και την Πολιτική, επιμέλεια Κλεομένης Κουτσούκης – Παντελής Σκλιας, Εκδόσεις Ι. Σιδέρης 2005.

40) **Σπηλιωτόπουλος Επ. Π.**, *Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου*, Αθήνα - Νομική Βιβλιοθήκη, 2011.

41) **Στασινόπουλος Δ. Μ.**, «Δίκαιο των διοικητικών πράξεων».

42) **Τάχος Αναστ. Ι.**, *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 9η Έκδοση – 2008.

43) **Τάσιος Π.**, *Δημόσια και ιδιωτικά έργα: Παθήματα και μαθήματα*, Επιμ. Γιώτα Καζάζη, εκδόσεις ΤΕΕ, 2006.

44) **Τσέκος Θ.**, συλλογικό έργο, *Εθνική διοίκηση και ευρωπαϊκή ολοκλήρωση*, Εκδόσεις Παπαζήση 2009.

45) **Τσουδερού Βιργινία** , *Ο ορισμός της διαφθοράς* , από το συλλογικό έργο *Κράτος και διαφθορά* (επιμέλεια Νικολοπούλου Αλεξ.), Εκδόσεις Ι. Σιδέρη , Αθήνα 1998.

46) **Της ίδιας**, *πρόλογος στο Διαφθορά και σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και την πολιτική*, επιμέλεια Κλεομένης Κουτσούκης – Παντελής Σκλιας, Εκδόσεις Ι. Σιδέρης 2005.

47) **Φαρμακίδης Δ.**, *Καταπολέμηση της διαφθοράς των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων*, Εκδόσεις Αντ.Ν. Σάκκουλα ,2001.

48) **Φυτράκης Ευτύχιος**, *Τα Ελεγκτικά Σώματα της Διοίκησης*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2010.

ΤΙΜΗΤΙΚΟΙ ΤΟΜΟΙ

1. **Κοντόγιωργα – Θεοχαροπούλου Δ.**, *Το δημόσιο συμφέρον και η ανάκλησις των διοικητικών πράξεων*, Τιμ. Τόμος ΣτΕ, 1982,

2. **Κορκαλής Βλ.Ιωαν**, *Ο δικαστικός προληπτικός έλεγχος ως θεσμική αντικειμενική εγγύηση αντιδιαφθοράς*, στον τιμητικό τόμο Κιβωτός Φιλίας, προς τιμή του καθηγ. Θεόδ. Παναγόπουλου, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2011.

3. **Ρακιντζής Λέανδρος**, *Καταπολέμηση της διαφθοράς στη Δημόσια Διοίκηση*, σελίδες 615-628 στον Τιμητικό Τόμο, Χαριστήριο Λ. Θεοχαρόπουλου και Δήμητρα Κοντόγιωργα – Θεοχαροπούλου, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, Τόμος II, Θεσσαλονίκη 2009.

4. **Ρακιντζής Λέανδρος**, *Ανάπλαση του Κράτους και της Δημόσιας Διοίκησης. Η κρίση που βιώνουμε ως ευκαιρία και πρόκληση*, σελίδες 775-784, στον Τιμητικό Τόμο προς τιμή του καθηγητή Θ. Παναγόπουλου, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2011.

ΔΗΜΟΣΙΕΥΣΕΙΣ

1. **Ανδρουλάκης Ι**, Άρθρο «*Το παγκόσμιο νομικό πλαίσιο για την αντιμετώπιση της διαφθοράς*» βλέπε σχετικό ιστότοπο στη διαδικτυακή βιβλιογραφία, ημερομηνία ανάκτησης, 20.04.2016
2. **Κτιστάκη Ν. Σταυρούλα**, *Καταπολέμηση ή πρόληψη της διαφθοράς; ο ρόλος του Α.Σ.Ε.Π. και των ελεγκτικών μηχανισμών της Διοίκησης*, Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου, Σεπτέμβριος – Οκτώβριος 2007,
3. **Μακρυδημήτρης Α.** *Για την ποιότητα λειτουργίας της δημοκρατίας*, άρθρο δημοσίευση 6/8/2000 στην ιστοσελίδα της εφημερίδας «ΤΟ ΒΗΜΑ».
4. **Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά Ανδρομάχη**, *Η Διασφάλιση της Αρχής της Νομιμότητας της Διοίκησης*, Εφημερίς Ελλήνων Νομικών (ΕΕΝ), 1989.
5. **Της ίδιας**, *Νομικές Αρχές – Πυλώνες της Χρηστής Διοίκησης*, Επιθεώρησις Δημοσίου Δικαίου και Διοικητικού Δικαίου (ΕΔΔΔΔ), τριμηνιαίο επιστημονικό περιοδικό, 2014
6. **Μουκίου Χρυσούλα**, *Χρονική διάσταση της διοικητικής διαδικασίας και συνταγματική αναθεώρηση: Η ανάδυση του φαινομένου της κακοδιοίκησης και*

ο θεσμικός ρόλος του Συνηγόρου του Πολίτη, Επιθεώρησις Δημοσίου Δικαίου και Διοικητικού Δικαίου (ΕΔΔΔΔ), τριμηνιαίο επιστημονικό περιοδικό, τεύχος 1/2003 (σελ.29-78).

7. **Ράικος Δημήτριος**, *Η Δημόσια Διοίκηση απέναντι στις σύγχρονες προκλήσεις του οργανωμένου εγκλήματος και της διαφθοράς*, Διοικητική Δίκη, διμηνιαία επιθεώρηση νομολογίας των διοικητικών εργαστηρίων, τεύχος 1 Ιανουάριος – Φεβρουάριος 2005.

Ετήσιες Εκθέσεις που έχουν δημοσιευθεί - αναρτηθεί στο διαδίκτυο από :

1. Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης (Γ.Ε.Δ.Δ.).
2. Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής.
3. Συνήγορος του Πολίτη.
4. Α.Σ.Ε.Π.
5. Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.)

Διαδικτυακή βιβλιογραφία

- 1) <http://www.niotho-asfalis.gr/na/>
- 2) <http://old.law.uoa.gr/crime-research/>
- 3) <http://www.theartofcrime.gr/index.php?pgtp=1&aid=1437851002>
- 4) <http://crime-in-crisis.com/category/>
- 5) <https://apeleytheros.files.wordpress.com/2011/04/simiosis.pdf>
- 6) <https://el.wikipedia.org/wiki/%CE%94%CE%B9%CE%B1%CF%86%CE%B8%CE%BF%CF%81%CE%AC>
- 7) <http://www.naftemporiki.gr/stream/877/lista-lagkarnt>
- 8) www.synigoros.gr/
- 9) <https://www.asep.gr>
- 10) <https://www.gedd.gr>
- 11) <http://www.eaadhsy.gr/>
- 12) www.gge.gr
- 13) Βάση νομικών δεδομένων «ΝΟΜΟΣ» www.nomos.gr
- 14) Βάση νομικών δεδομένων «ΙΣΟΚΡΑΤΗΣ» [www. http://www.dsanet.gr](http://www.dsanet.gr)
- 15) Βάση νομικών δεδομένων «ΝΟΜΟΤΕΛΕΙΑ» <http://www.nomotelia.gr/>
- 16) <http://www.tovima.gr/opinions/article/>
- 17) <http://www.hellenicparliament.gr/>

ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ

N.1735/1987 (ΦΕΚ 195/Α/11-11-1987) «Προσλήψεις στο Δημόσιο Τομέα, κοινωνικός έλεγχος στη Δημόσια Διοίκηση, πολιτικά δικαιώματα και άλλες διατάξεις»

N.2190/1994 (ΦΕΚ 28/Α/3-3-1994) «Σύσταση ανεξάρτητης αρχής για την επιλογή προσωπικού»

N.2362/1995(ΦΕΚ 247/Α/27.11.1995) «Περί Δημοσίου Λογιστικού ελέγχου των δαπανών του Κράτους και άλλες διατάξεις».

N.2472/1197 (ΦΕΚ 50/Α/10-4-1997) « Προστασία του ατόμου από επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα» με τις τροποποιήσεις του (ΦΕΚ 84/Α/2000 και ΦΕΚ 109/Α/2001)

N.2477/1997 (ΦΕΚ 59/Α/17-4-1997) «Συνήγορος του Πολίτη και το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης».

N.2656/1998 (ΦΕΚ 265/Α/1-12-1998 «Κύρωση Σύμβασης (ΟΟΣΑ) για την καταπολέμηση της δωροδοκίας αλλοδαπών δημοσίων λειτουργών σε διεθνείς επιχειρηματικές συναλλαγές»

N.2690/1997 (ΦΕΚ 45/Α/8-3-1997) «Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας» , με τις τροποποιήσεις του με Ν 4250/2014 (ΦΕΚ 74/Α/2014) και Ν4325/2015 (ΦΕΚ 47/Α/2015).

N.2802/2000 (ΦΕΚ 47/Α/3-3-2000) «Κύρωση της Σύμβασης περί καταπολέμησης της δωροδοκίας στην οποία ενέχονται υπάλληλοι των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ή των Κρατών – Μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης».

N.2803/2000 (ΦΕΚ 148/Α/3-3-2000) « Κύρωση της Σύμβασης σχετικής με την προστασία των συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και των συναφών με αυτήν πρωτοκόλλων»

N.2920/2001 (ΦΕΚ 131/Α/27-6-2001) « Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και άλλες διατάξεις»

N.2957/2001 (ΦΕΚ 260/Α/12-11-2001) «Κύρωση της Σύμβασης του Συμβουλίου της Ευρώπης για θέματα Αστικού Δικαίου περί διαφθοράς».

N.3051/2002 (ΦΕΚ 220/Α/20-9-2002) « Συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές, τροποποίηση και συμπλήρωση του συστήματος προσλήψεων στο δημόσιο τομέα και συναφείς ρυθμίσεις».

N.3074/2002 (ΦΕΚ 296/Α/4-12-2002) « Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, Αναβάθμιση του Σώματος Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και του Συντονιστικού Οργάνου Επιθεώρησης και Ελέγχου και άλλες διατάξεις».

N.3094/2003 (ΦΕΚ 10/Α/22-1-2003) « Συνήγορος του Πολίτη και άλλες διατάξεις».

N.3327/2005 (ΦΕΚΑ70/Α'/2007), «Μέτρα ενίσχυσης του εσωτερικού ελέγχου και της διαφάνειας στη δικαιοσύνη»

N. 3429/2005 (ΦΕΚ 314/Α/ 27.12.2005) «Δημόσιες Επιχειρήσεις και Οργανισμοί (ΔΕΚΟ)».

N.3560/2007 (ΦΕΚ 103/Α/14-5-2007) « Κύρωση και Εφαρμογή της Σύμβασης Ποινικού Δικαίου για τη διαφθορά και του πρόσθετου σ' αυτήν πρωτοκόλλου».

N.3613/2007 (ΦΕΚ 263/Α/23-11-2007) « Ρυθμίσεις θεμάτων Ανεξάρτητων Αρχών , Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης και λοιπών ζητημάτων αρμοδιότητας του Υπουργείου Εσωτερικών».

N.3666/2008 (ΦΕΚ 113/Α/18-6-2008) « Κύρωση και εφαρμογή της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών κατά της διαφθοράς και αντικατάσταση συναφών διατάξεων του Ποινικού Κώδικα».

N.3861/2010 (ΦΕΚ 112/Α/13-7-2010) « Ενίσχυση της διαφάνειας με την υποχρεωτική ανάρτηση νόμων και πράξεων των κυβερνητικών , διοικητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων στο διαδίκτυο «Πρόγραμμα Διαύγεια» και άλλες διατάξεις.

N.3938/2011 (ΦΕΚ 61/Α/31-3-2011) « Σύσταση Γραφείου Αντιμετώπισης Περιστατικών Αυθαιρεσίας στο Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη και άλλες διατάξεις».

N.3943/2011 (ΦΕΚ 66/Α/31-3-2011) « Αντιμετώπιση διαφθοράς – Πειθαρχική δίωξη. Σύσταση Υπηρεσίας Εσωτερικών Υποθέσεων στο Υπουργείο Οικονομικών».

N.3979/2011 (ΦΕΚ 138/Α/16-6-2011) « Για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση και λοιπές διατάξεις».

N.4013/2011 (ΦΕΚ 204/Α/15-9-2011) « Σύσταση Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων και Κεντρικού Ηλεκτρονικού Μητρώου Δημοσίων

Συμβάσεων αντικατάσταση του έκτου κεφαλαίου του Ν. 3588/2007 (Πτωχευτικός Κώδικας) - Προπτωχευτική διαδικασία εξυγίανσης και άλλες διατάξεις».

N.4038/2012 (ΦΕΚ 14/Α/ 02.02.2012 «Επείγουσες ρυθμίσεις που αφορούν την εφαρμογή του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012-2015».Α.Σ.Ε.Π.!!!

N.4057/2012 (ΦΕΚ 54/Α/14-3-2012) « Πειθαρχικό Δίκαιο Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου».

N.4093/2012 (ΦΕΚ 222/Α/12.11.2012) «Έγκριση μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2013-2016 - Επείγοντα μέτρα εφαρμογής του Ν. 4046/2012 και του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2013-2016» .

N 4155/2013 (ΦΕΚ 120/Α/29.05.2013) « Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ. και άλλες διατάξεις ».

N.4172/2013 (ΦΕΚ 167/Α/23.07.2013) «Φορολογία εισοδήματος, επείγοντα μέτρα εφαρμογής του Ν. 4046/2012, του Ν. 4093/2012 και του Ν. 4127/2013 και άλλες διατάξεις».

N.4369/2016 (ΦΕΚ 33/Α/27-2-2016) «Εθνικό Μητρώο Επιτελικών στελεχών Δημόσιας Διοίκησης, βαθμολογική διάρθρωση θέσεων, συστήματα αξιολόγησης, προαγωγών και επιλογής Προϊσταμένων (διαφάνεια - αξιοκρατία και αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης) και άλλες διατάξεις».